
347

**Besluit van 7 juni 1982, houdende regelen omtrent
de voorbereiding en inrichting van
waterkwaliteitsplannen**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 25 januari 1982, nr. R 02040, Hoofddirectie van de Waterstaat, Hoofdafdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan in overeenstemming met de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne;

De Raad van de Waterstaat gehoord;

Gelet op de artikelen 11 en 12 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;

De Raad van State gehoord (advies van 9 maart 1982, nr. 2038/16/8209);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Verkeer en Waterstaat van 1 juni 1982, nr. RW 19943;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

Wet: de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;

waterkwaliteitsplan: een plan, als bedoeld in de artikelen 11 en 12 van de Wet.

Artikel 2

1. Bij de voorbereiding van een waterkwaliteitsplan worden geraadpleegd:

a. de beheerders van oppervlaktewateren die naar het oordeel van het gezag dat met de voorbereiding van het plan is belast rechtstreeks belang hebben bij het kwaliteitsbeheer van de oppervlaktewateren in het vast te stellen plangebied, dan wel wier beleid naar het oordeel van dat gezag van rechtstreeks belang is voor dat kwaliteitsbeheer;

b. de besturen der provincies waarover het plangebied zich uitstrekt en de besturen der provincies die aan het plangebied grenzen, dan wel, indien het betreft een door provinciale staten vast te stellen waterkwaliteitsplan, de besturen der provincies die aan het plangebied grenzen;

c. de besturen der gemeenten waarover het plangebied zich uitstrekt en de besturen der gemeenten die aan het plangebied grenzen;

d. de Ministers van Landbouw en Visserij, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, dan wel, indien het een door provinciale staten vast te stellen waterkwaliteitsplan betreft, de besturen der provincies waarover het plangebied zich uitstrekt en de besturen der provincies die aan het plangebied grenzen;

teitsplan betreft, de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de eerdergenoemde Ministers.

2. Indien in het vast te stellen plangebied grensvormende of grensoverschrijdende oppervlaktewateren zijn gelegen, worden de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten geraadpleegd.

3. Geraadpleegd worden voorts de betrokken Kamers van Koophandel en Fabrieken, het Landbouwschap, alsmede landelijke of provinciale organisaties op het gebied van het milieu, waterleidingbedrijven, houders van zweminrichtingen en andere organisaties en instellingen die daarvoor in aanmerking komen naar het oordeel van het gezag dat met de voorbereiding van het plan is belast.

Artikel 3

1. Bij de voorbereiding van een waterkwaliteitsplan vindt een onderzoek plaats, dat ten minste omvat:

a. het resultaat van het beleid, dat ten aanzien van het kwaliteitsbeheer in de voorafgaande planperiode is gevoerd;

b. de bestaande en te verwachten lozingen op de oppervlaktewateren die zijn gelegen binnen het vast te stellen plangebied;

c. de bestaande functies en de bestaande waterkwaliteit van die oppervlaktewateren;

d. de bij de functies en de waterkwaliteit van die oppervlaktewateren betrokken belangen;

e. de uit die belangen voortvloeiende wensen ten aanzien van de functies en de waterkwaliteit van die oppervlaktewateren;

f. de technische mogelijkheden tot verwezenlijking van de onder e bedoelde wensen in de planperiode of daarna;

g. de kosten van investeringen die ter verwezenlijking van de onder e bedoelde wensen zouden moeten worden gedaan door de beheerders van die oppervlaktewateren en door degenen die op die oppervlaktewateren direct of indirect stoffen lozen.

2. Voor de toepassing van het eerste lid, onder a, wordt voor de eerste vaststelling van het waterkwaliteitsplan als voorafgaande planperiode aangemerkt een periode van ten minste vijf jaar die voorafgaande aan de eerste planperiode is verstreken.

Artikel 4

1. In een waterkwaliteitsplan worden vastgelegd:

a. het oppervlaktewater of het stelsel van oppervlaktewateren waarover zich het beleid ten aanzien van het kwaliteitsbeheer uitstrekt, alsmede de begrenzing van het plangebied;

b. de functies en eventuele ecologische doelstellingen, verbonden aan bepaalde oppervlaktewateren;

c. de kwaliteitsdoelstellingen waarop het beleid is gericht, met bepaling van een termijn daarvoor;

d. prioriteiten met betrekking tot het tegengaan van waterverontreiniging;

e. de algemene aard en omvang van de noodzakelijke zuiveringstechnische maatregelen, hetzij van de beheerders van oppervlaktewateren in het plangebied, hetzij van degenen die op de oppervlaktewateren direct of indirect stoffen lozen, alsmede van eventuele andere, aanvullende maatregelen van die waterbeheerders;

f. een raming van de totale kosten van de onder e bedoelde maatregelen die gedurende de planperiode zijn tot stand te brengen;

g. een raming van het verloop van de hoogte der krachtens artikel 17 van de Wet op te leggen verontreinigingsheffing.

2. Bij het waterkwaliteitsplan wordt opgenomen de uitkomst van het in artikel 3, eerste lid, bedoelde onderzoek.

Artikel 5

In de uiteenzetting op de in artikel 4, eerste lid, omschreven hoofdelementen van het waterkwaliteitsplan wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan:

- a. de onderlinge afstemming van het beleid ten aanzien van het kwaliteitsbeheer en dat ten aanzien van het kwantiteitsbeheer;
- b. de onderlinge afstemming tussen het beleid ten aanzien van het kwaliteitsbeheer in het plangebied en dat in de aangrenzende plangebieden alsmede, in voorkomend geval, dat in het aangrenzende Duitse of Belgische gebied;
- c. de onderlinge afstemming tussen het waterkwaliteitsplan en andere milieuplannen onderscheidenlijk tussen het waterkwaliteitsplan en ruimtelijke plannen;
- d. de natuurlijke gesteldheid van de bodem en de invloed daarvan op de waterkwaliteit, indien deze ertoe leiden dat aan kwaliteitsdoelstellingen een of meer kwaliteitsnormen worden verbonden die minder streng zijn dan de overeenkomstige normen die bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 13 van de Wet zijn vastgesteld doch ten aanzien waarvan bij die algemene maatregel van bestuur zodanige afwijking is toegelaten;
- e. het financieel-economisch aspect van het plan vanwege de daaruit voortvloeiende lasten voor de beheerder van de oppervlaktewateren in het plangebied en voor degenen die op die oppervlaktewateren direct of indirect stoffen lozen;
- f. de bezwaren die tijdig tegen het ontwerp-waterkwaliteitsplan zijn ingediend.

Artikel 6

1. Bij een waterkwaliteitsplan worden toelichtende kaarten en overzichten gevoegd, die ten minste betrekking hebben op het plangebied, de kwaliteit van de daarin gelegen oppervlaktewateren en de lozingen die daarop plaatsvinden. Omtrent de inrichting van de kaart van het plangebied kan Onze Minister van Verkeer en Waterstaat regels stellen die in de Nederlandse Staatscourant worden bekendgemaakt.

2. Bovendien wordt bij het ontwerp van een door provinciale staten vast te stellen waterkwaliteitsplan, indien het is voorbereid door gedeputeerde staten in het in artikel 12, vijfde lid, van de Wet bedoelde gemeenschappelijk overleg tussen hen en de besturen van openbare lichamen, een samenvatting gevoegd van het verloop en van de uitkomsten van dat overleg.

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit, met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer.

's-Gravenhage, 7 juni 1982

Beatrix

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
H. J. Zeevalking

Uitgegeven de *negenentwintigste* juni 1982

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 13 juli 1982 nr. 131.

Algemeen

Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, zoals gewijzigd bij Wet van 24 juni 1981 (Stb. 414), dienen binnen twee jaren na de datum van inwerkingtreding van genoemde wijzigingswet plannen te worden vastgesteld ten aanzien van het waterkwaliteitsbeheer. Artikel 11, vijfde lid juncto 12, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna verder aan te duiden als: de Wet) bepaalt dat omtrent de voorbereiding en inrichting van die plannen regelen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Het onderhavige besluit voorziet hierin.

Artikel 11, tweede lid, van de wet geeft aan wat de aard en de strekking van de waterkwaliteitsplannen is: zij omschrijven het ten aanzien van het waterkwaliteitsbeheer te voeren beleid. Zij geven de kwaliteitsdoelstellingen aan op het bereiken waarvan het beleid feitelijk is gericht en waarmee bij de verdere besluitvorming in het kader van het vergunningbeleid rekening moet worden gehouden.

Richtinggevend in algemene zin voor de inhoud van deze plannen is het door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne vastgestelde Indicatief Meerjarenprogramma. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid van het gedecentraliseerde kwaliteitsbeheer – ook tegen de achtergrond van meergenoemd (landelijk) Indicatief Meerjarenprogramma – is onderlinge afstemming en vergelijkbaarheid van de plannen nodig. Dit zal kunnen worden vergemakkelijkt indien de plannen naar wijze van voorbereiding en inrichting op essentiële punten gelijk zijn. Bovendien dienen voorbereiding en inrichting van de plannen aan zekere minimumeisen te voldoen. Het stellen van regelen beoogt discrepanties in dat opzicht te voorkomen.

Ten slotte is er het internationaal aspect: de inhoud van de onderscheidene plannen zal in haar totaliteit het nationaal saneringsprogramma vertegenwoordigen zoals dat in beknopte vorm moet worden overgelegd aan de Europese Commissie. Deze vergelijkt de nationale programma's van de lid-staten en kan daarin aanleiding vinden tot het doen van voorstellen (vgl. artt. 6 en 7 van de Richtlijn 76/464/EEG van 4 mei 1976 betreffende verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de gemeenschap worden geloosd (Pb. nr. L 129/23). Tot datzelfde doel zullen de waterkwaliteitsplannen, die strekken tot beperking van verontreiniging van oppervlaktewateren gelegen in het stroomgebied van de Rijn, in hun totaliteit het nationale programma aangeven, dat in ontwerp zal worden overgelegd aan de Internationale Rijncommissie, waarna het vastgestelde programma (in beknopte vorm) aan die commissie zal worden overgelegd (artikel 6 van het Rijnchemieverdrag; Trb. 1977, nr. 32).

Voor de oppervlaktewateren waarvan het kwaliteitsbeheer bij het Rijk is, worden de plannen vastgesteld door de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid en Milieuhygiëne; voor de overige oppervlaktewateren door provinciale staten der provincies.

Het onderhavige besluit heeft geen betrekking op de door de waterschapsbesturen vast te stellen beheersplannen; dit zijn de plannen waarin met inachtneming van het desbetreffende provinciale plan wordt aangegeven wat het waterschap bij de vervulling van zijn taak op het gebied van het waterkwaliteitsbeheer verricht. Ingevolge het vijfde lid van artikel 12 van de Wet behoort het tot de taak van provinciale staten daaromtrent regels te stellen.

Artikel 2

Vanwege de vele raakpunten van het kwaliteitsbeheer – in bestuurlijk en materieel opzicht – zal een ruime kring van besturen en andere belanghebbenden tijdens de voorbereiding van het plan moeten worden geraadpleegd.

De wijze waarop aan de bedoelde consultatie vorm en inhoud wordt gegeven is een zaak die zich bezwaarlijk in regels laat vastleggen. Het zal, afhankelijk ook van het stadium van voorbereiding van het plan, kunnen variëren van het inwinnen en verschaffen van feitelijke informatie tot het trachten te formuleren van gemeenschappelijke oplossingen. De in aanmerking te nemen belangen en inzichten zijn in de meeste gevallen ook aan de orde bij besluitvorming op ander gebied (vgl. de ruimtelijke plannen) of bij andere waterkwaliteitsplannen. De uitslag van het overleg zal, juist ook vanwege de verschillende vormen van samenhang met andere beleidsterreinen moeten blijken uit de uiteenzetting van het (ontwerp)plan. (Zie ook artikel 4, derde lid van dit besluit).

Een ander aspect van het onderzoek naar de raakpunten van het kwaliteitsbeheer is dat het kwaliteitsbeheer zich uitstrekt over een bepaald gebied. Dit heeft tot consequentie dat bij het voorbereidend onderzoek ook het vast te stellen plangebied een punt van overweging zal moeten zijn. Zie voor dit onderwerp ook de toelichting op artikel 3, eerste lid, onder a.

Eerste lid. De consultatie omvat, behalve uiteraard het overleg in de sfeer van het waterbeheer, het overleg met (andere) provincies. De bestuurlijke inbreng vanuit de regio zal in hoofdzaak kunnen worden verschaft door de provincies. Niettemin is het nuttig ook de betrokken gemeenten te raadplegen. (Onder letter c wordt dit uitdrukkelijk genoemd). Voorts is er het overleg met de gedeconcentreerde rijksdiensten – ressorterende onder de onder letter d genoemde ministers – welke diensten vanwege de rijkstaken waarmede zij in de provincie zijn belast, betrokken zijn bij het ten aanzien van het kwaliteitsbeheer te voeren provinciale beleid, en welke uit dien hoofde in de provinciale commissies kwaliteitsbeheer plegen te zijn vertegenwoordigd.

De besturen van de met kwaliteitsbeheer belaste waterschappen worden in de opsomming van dit artikellid niet afzonderlijk genoemd. Allereerst omdat de positie van deze zelfstandige openbare lichamen als deelgenoot in de voorbereiding van het plan afzonderlijk door de wet wordt gewaarborgd (artikel 12, vijfde lid) en zij dus als zodanig niet in de opsomming van dit artikellid thuishoren (zie in dit verband ook de toelichting op artikel 6, tweede lid). Verder vallen de waterschappen, als kwantiteitsbeheerders van binnen het plangebied gelegen oppervlaktewateren en als kwantiteits- of kwaliteitsbeheerders van daarbuiten – in het aangrenzende plangebied – gelegen oppervlaktewateren onder de categorie beheerders van oppervlaktewateren, bedoeld sub letter a.

Bij deze laatstbedoelde categorie beheerders van oppervlaktewateren, moet worden gedacht aan die beheerders wier doen of nalaten op het terrein van het kwaliteitsbeheer of kwantiteitsbeheer van direct belang is voor de haalbaarheid van de in het plan vast te leggen hoofdlijnen van het beleid. Anderzijds zal de inhoud van het waterkwaliteitsplan ook het te voeren kwantiteitsbeheer binnen het plangebied (en mogelijk ook daarbuiten) kunnen beïnvloeden.

Het voorgaande zal ertoe leiden dat bij de voorbereiding van het plan de mogelijkheden tot het bereiken van bepaalde doelstellingen langs de weg van respectievelijk het kwaliteits- en het kwantiteitsbeheer en tot goede afstemming daarvan worden overwogen. Tezijntijd zal dat ook aan de orde zijn bij de voorbereiding van de planning als voorzien in het ontwerp van de Wet op de waterhuishouding.

Er zij nog op gewezen dat bij de kwaliteitsbeheerders dient te worden gedacht aan zowel de passieve als de actieve zuiveringstaak. Tot de onderhavige categorie beheerders van oppervlaktewateren, die zijn belast met de actieve zuiveringstaak en die uit dien hoofde moeten worden geraadpleegd, behoren ook de waterschappen die beheerders zijn van zuiveringsinrichtingen, waarvan het effluent wordt geloosd op rijkswateren.

Tweede lid. Dit artikellid betreft de bestuurlijke afstemming van plannen ten aanzien van het kwaliteitsbeheer van grensvormende en overschrijdende oppervlaktewateren, tussen enerzijds Nederlandse en anderzijds Belgische of Duitse autoriteiten. Voor een uitdrukkelijk voorschrift om die autoriteiten te raadplegen bestaat te meer aanleiding nu ook in sommige EEG-richtlijnen daarnaar wordt verwezen. Zo bepaalt bij voorbeeld artikel 4, vierde lid, van de Richtlijn betreffende de kwaliteit van zwemwater (Pb. 1976, L 31/1) dat overleg dient te worden gepleegd over de vraag op welke wateren die Richtlijn van toepassing zal zijn en welke gevolgen uit de gemeenschappelijke – dat wil zeggen de in de EEG-richtlijn neergelegde – kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien. (Zie ook artikel 4, onder b, van dit besluit).

Derde lid. Ook buiten bestuurlijke kring zal binnen redelijke grenzen consultatie van belanghebbenden moeten plaatsvinden; in hoofdzaak via representatieve organisaties of instellingen die bij de voorbereiding van waterkwaliteitsplannen aan de orde komende belangen behartigen, hetzij ingevolge haar wettelijke taak hetzij ingevolge haar statuten.

Het artikellid beperkt zich tot het aangeven van dit beginsel van behoorlijke voorbereiding, zonder verdere opsomming van categorieën.

Aan de kant van de gebruikersbelangen behoren daartoe, naast in het artikellid bedoelde Kamers van Koophandel en Fabrieken, het Landbouwschap en de Vereniging van waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN), welke laatste organisatie thans het Tienjarenplan opstelt (en daartoe ook de wettelijke taak zal verkrijgen ingevolge een aanvulling op de Waterleidingwet). Voorts de waterleidingbedrijven zelf en de houders van zweminrichtingen, ook vanwege het feit dat de in het waterkwaliteitsplan op te nemen hoofdlijnen van het kwaliteitsbeheer gevolgen in zich zullen dragen voor de inhoud van de door deze beide categorieën belanghebbenden na te leven verplichtingen op grond van de Waterleidingwet en de Wet hygiëne en veiligheid van zweminrichtingen (zie ook de toelichting op artikel 3). Verder dienen hier ook de organisaties van sport- en beroepsvissers te worden genoemd.

Vanwege de belangen van natuur en milieu komen naast de Stichting Natuur en Milieu in elk geval de provinciale overkoepelende milieu-organisaties in aanmerking om in de voorbereidingsfase bij de plannen te worden betrokken.

Artikel 3

In samenhang met het in artikel 2 bedoelde overleg zal, alvorens tot het opstellen van een concept-waterkwaliteitsplan kan worden overgegaan, onderzoek nodig zijn. Dit onderzoek zal zich o.m. moeten richten op de vraag welk beleid in de afgelopen (plan)periode is gevoerd en tot welk resultaat dat beleid voor het kwaliteitsbeheer heeft geleid. Dit laatste impliceert dat het resultaat aan de eerder bepaalde doelstellingen wordt getoetst. Het resultaat van dat onderzoek zal als het ware het vertrekpunt aangeven voor het in de komende planperiode te voeren kwaliteitsbeheer.

Uit het onderzoek zal naar voren komen welke de belangen en de daaruit voortvloeiende behoeften en wensen op het gebied van de waterkwaliteit zijn met betrekking tot gebruiksfuncties van de onderscheidene oppervlaktewateren en de daaraan te verbinden kwaliteitsdoelstellingen.

Voor de besluitvorming te dier zake zal uit het onderzoek inzicht moeten worden verkregen over de technische en financiële haalbaarheid als zodanig en over de termijn – middellang of lang – waarop de kwaliteitsdoelstellingen met redelijke kans op succes kunnen worden nagestreefd.

De beoordeling daarvan zal mede afhangen van de mogelijkheden tot beïnvloeding van de lozingen langs de weg van het vergunningenbeleid (verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van vergunningen).

Voorts van de mogelijkheid tot het aanwenden van bestaande c.q. op een later tijdstip te realiseren maatregelen en voorzieningen, alsmede van de mogelijkheid tot financiering van de daaruit voortvloeiende kosten. Niet in de laatste plaats zullen hierbij ook de financiële consequenties voor de industriële lozers moeten worden nagegaan.

Het verkrijgen van een dergelijk inzicht is mede van belang vanwege de mogelijke gevolgen van het niet kunnen voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen. Tot de gevolgen van het niet voldoen aan de normen voor drinkwaterproductie of voor zwemwater kan behoren het op grond van andere wetten, t.w. de Waterleidingwet resp. de Wet hygiëne en veiligheid zweminrichtingen, geldend verbod tot het gebruik van het oppervlaktewater. Overigens zal bij het voorbereidend onderzoek het stelsel van de Waterleidingwet ook in een ander opzicht in het oog zijn te houden. Het is nl. gewenst dat de kwaliteitsdoelstellingen voor in de plannen aan te wijzen oppervlaktewateren die de gebruikersfunctie «oppervlaktewateren bestemd voor drinkwaterproductie» bezitten zo goed mogelijk zijn afgestemd op de in het Waterleidingbesluit omschreven «kwaliteitsklassen» (in de praktijk de klassen A2 en A1).

Het resultaat van het voorbereidend onderzoek zal moeten worden vastgelegd, door dit in de daartoe geëigende vorm (en plaats) bij het plan op te nemen. Vgl. artikel 4, tweede lid.

Artikel 4, eerste lid. Deze bepaling geeft aan welke de hoofdelementen zijn van het ten aanzien van het kwaliteitsbeheer te voeren beleid, zoals dat ingevolge artikel 11 van de Wet in het plan moet worden omschreven. In het Indicatief Meerjarenprogramma 1980-1984 (Hoofdstuk X) wordt reeds een opsomming gegeven van de elementen die bij het opstellen van het plan aan de orde komen.

De wijze van inrichting van het plan, waaromtrent deze bepaling ingevolge artikel 11 van de Wet regelen stelt, wordt mede bepaald door de betekenis die het plan als omschrijving van het te voeren beleid heeft uit administratiefrechtelijk oogpunt.

Ingevolge artikel 11, tweede lid, dient het plan nl. voor de oppervlaktewateren waarop het van toepassing is (zie ook onderdeel c van de onderhavige bepaling van dit besluit) de kwaliteitsdoelstellingen aan te geven op het bereiken waarvan binnen een daarbij aangegeven termijn het kwaliteitsbeheer is gericht en waarmede bij het verlenen, wijzigen of intrekken van een lozingsvergunning rekening dient te worden gehouden. Het gaat hier dus om de normatieve strekking en inhoud van het plan. Deze komt o.m. tot uitdrukking in de kwaliteitsdoelstellingen, die in samenhang met de functies van die oppervlaktewateren worden vastgesteld (zie de onderdelen b en c van deze bepaling). Uit deze kwaliteitsdoelstellingen en de met betrekking daartoe in het plan op te nemen termijnen zal ook de noodzaak tot het stellen van prioriteiten (zie onderdeel d) voortvloeien. Deze laatste spelen zowel een rol in de sfeer van het vergunningenbeleid (verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van vergunningen) als in de sfeer van de zuiveringstechnische en andere te nemen maatregelen (zie onderdeel e). Het plan is immers ook een plan van actie. Vandaar dat ook het kostenaspect (zie onderdeel f) tot de essentialia van het plan, uit een oogpunt van realisering van het beleid, moet worden gerekend.

Overigens dient het plan zich niet strikt te beperken tot de doelstellingen die in de planperiode zelf kunnen worden gerealiseerd. Het plan dient ook zoveel mogelijk al rekening te houden met wensen waarvan de realisering pas op langere termijn bereikbaar is en waartoe het in de planperiode te voeren beleid de aanzet kan geven.

Met het bovenstaande is het geheel van de hoofdelementen van het plan aangegeven. Het zijn de elementen waaromtrent bij de vaststelling van het plan de beslissingen worden genomen die van wezenlijk belang zijn voor het in de planperiode te voeren kwaliteitsbeheer.

Deze elementen zullen zich, ook wat de vormgeving ervan betreft, zoveel mogelijk tot de hoofdzaken moeten beperken. In het bijzonder is daartoe reden indien het betreft een plan (of plannen) van een provincie waar het kwaliteitsbeheer is opgedragen aan een of meer waterschappen.

Artikel 12, vijfde lid, van de wet spreekt met het oog op die situatie zelfs uitdrukkelijk van een (provinciaal) plan in hoofdlijnen. Het zijn deze hoofdlijnen, die, nadat het plan ingevolge genoemde wettelijke bepaling in gemeenschappelijk overleg tussen provincie en waterschap(pen) is voorbereid, aan de politieke besluitvorming van provinciale staten onderworpen zijn geweest. Het door het waterschap voor de uitoefening van zijn taak vast te stellen beheersplan (waarin op de materie van de onderscheidene elementen van het provinciaal plan nader wordt ingegaan) zal met bedoelde hoofdlijnen in overeenstemming moeten zijn.

Omtrent de verschillende hoofdelementen zoals omschreven in de onderdelen a t/m g van dit artikellid dient nog het volgende te worden opgemerkt.

Ad a. In de toelichting op artikel 2 werd al gewezen op het belang om ook geografisch tot een zekere afbakening te komen van het gebied dat voor de bepaling van het kwaliteitsbeheer mede in beschouwing dient te worden genomen. Met name moet daarbij worden gedacht aan het vooronderzoek betreffende de raakpunten tussen kwaliteitsbeheer en andere beleidsterreinen.

Voor de provinciale plannen kan de begrenzing het beste worden gelegd bij de provinciale grens – dan wel, indien het kwaliteitsbeheer aan een of meer waterschappen is opgedragen (en de provincie zou besluiten tot vaststelling van meerdere samenhangende plannen) – bij de bestuurlijke buitengrenzen van die waterschappen volgens hun reglement. Voor de plannen van het Rijk ligt dit in zoverre anders, dat de bestuurlijke grenzen samenvallen met de landsgrenzen. Er van uitgaande dat, zoals thans in de bedoeling ligt, meerdere rijksplannen zullen worden vastgesteld (de gedachten gaan uit naar in totaal acht onderling samenhangende plannen) ligt het in de rede dat de «plangebieden» worden gevormd door de stroom- of afwateringsgebieden van de onderscheidene oppervlaktewateren (bij voorbeeld het IJsselmeer, de grote rivieren, het deltagebied) waarvoor plannen worden vastgesteld.

Dit laatste heeft tot gevolg dat er tal van gebieden zullen zijn die zowel vanuit het (primaire) gezichtspunt van de rijkswateren als dat van de niet-rijkswateren worden beschouwd. Dit biedt het voordeel dat de onderlinge samenhang van de onderscheidene plannen van het Rijk en van de provincies ook op die wijze wordt zichtbaar gemaakt.

Voor alle duidelijkheid zij er nog op gewezen dat het voor de niet-rijkswateren niet nodig is om in de provinciale plannen een uitputtende opsomming te geven van al de oppervlaktewateren die daaronder kunnen worden gerangschikt. Volstaan kan worden met een aanduiding van het stelsel (of de stelsels) van de oppervlaktewateren in het plangebied en van de belangrijke afzonderlijke oppervlaktewateren die in dat gebied zijn gelegen. In elk geval zullen de oppervlaktewateren waarvan de kwaliteit in verband met de functie(s) daarvan van belang is moeten worden aangegeven.

Ad b en c. Deze onderdelen betreffen hetgeen in de plannen moet worden vastgesteld omtrent de functies van oppervlaktewateren, alsmede omtrent de waterkwaliteit als doelstelling voor het kwaliteitsbeheer.

Ten dele liggen deze punten in elkaars verlengde, ten dele staan zij op zichzelf. Een en ander moge uit de navolgende toelichting blijken:

Het begrip «kwaliteitsdoelstelling» kan worden gedefinieerd als het geheel van eisen waaraan een bepaald milieu of gedeelte van een milieu nu of in de toekomst moet voldoen.

Het uitgangspunt voor alle kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater is de basiskwaliteit. Deze is omschreven in het Indicatief Meerjarenprogramma (IMP) 1980–1984 en beoogt een – zij het beperkte – bescherming van zowel mensgerichte als ecologische belangen. Alle oppervlaktewateren in

Nederland (ongeacht hun functie) zouden binnen redelijke termijn tenminste aan deze doelstelling moeten voldoen. Op dit ogenblik is zo'n termijn echter nog niet exact te bepalen; bovendien dient nog nagegaan te worden in hoeverre alle normen van de basiskwaliteit – gezien natuurlijke gegevens – op de onderscheiden oppervlaktewatertypen toepasbaar zijn.

Daarmee wordt deze kwaliteitsdoelstelling vooralsnog niet wettelijk vastgelegd.

Bij het formuleren van kwaliteitsdoelstellingen die verder gaan dan de basiskwaliteit worden twee lijnen gevolgd: één lijn die gericht is op de bescherming van ecologische belangen en één die gericht is op de bescherming van directe belangen die de mens bij oppervlaktewater heeft. In het laatste geval spreekt men van functies van het oppervlaktewater.

Hoewel voor oppervlaktewateren in algemene zin ecologische doelstellingen geformuleerd kunnen worden (een eerste aanzet daartoe is in het genoemde IMP gegeven), is het nu nog niet mogelijk een algemeen geldende beschrijving van de daarbij behorende gewenste waterkwaliteit te geven, met andere woorden: om ecologisch gerichte waterkwaliteitsdoelstellingen vast te leggen. Een reden hiervoor is de grote verscheidenheid aan ecologische watertypen.

Het is echter in de afgelopen jaren wél mogelijk gebleken een aantal in meer of mindere mate mensgerichte – dus bij specifieke functies horende – waterkwaliteitsdoelstellingen op te stellen, namelijk voor de functies: «water bestemd voor de bereiding van drinkwater», «zwemwater», «water voor karperachtigen», «water voor zalmachtigen» en «schelpdierwater». Voor andere functies, zoals «water voor gebruik in de landbouw» en «water voor het drenken van vee», is dat stadium nog niet bereikt. De waterkwaliteitsdoelstellingen voor de vijf eerstgenoemde functies zijn in de algemene maatregel van bestuur op grond van de artt. 13 en 15 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren («kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren») in de vorm van normenreeksen met bijbehorende bepalingen weergegeven. Ten aanzien van de beide doelstellingen voor «karperachtigen» en «zalmachtigen» moet daarbij worden opgemerkt dat deze niet alleen mensgerichte, maar in belangrijke mate ook ecologische elementen bevatten.

Voor een goed begrip van de wijze waarop dit stelsel van kwaliteitsdoelstellingen toepassing verkrijgt, is het noodzakelijk te wijzen op het onderscheid tussen een op grond van vorengenoemde algemene maatregel van bestuur algemeen (landelijk) geldende kwaliteitsdoelstelling – bij voorbeeld de kwaliteitsdoelstelling zwemwater – en een voor een concreet oppervlaktewater (of gedeelte daarvan) aangegeven kwaliteitsdoelstelling – bij voorbeeld de kwaliteit waaraan het kustwater bij Scheveningen binnen een bepaalde tijd moet voldoen vanwege zijn zwemwaterfunctie. De eerdergenoemde algemene kwaliteitsdoelstellingen dienen dus op een bepaalde wijze toegespitst te worden op concrete wateren. Voor de onderscheidene wateren in een gebied zullen derhalve kwaliteitsdoelstellingen moeten worden geformuleerd, gebaseerd op de functies die aan die verschillende wateren zijn verbonden.

Een en ander leidt ertoe dat bij het opstellen en inrichten van de waterkwaliteitsplannen – op het niveau van het Rijk onderscheidenlijk op dat van de provincies – de functies worden aangegeven ten aanzien van in het plangebied aangewezen oppervlaktewateren. Het aangeven van een functie voor een oppervlaktewater heeft tot rechtsgevolg dat voor dat water minstens de normen van de corresponderende algemene krachtens de wet (artikel 13) geldende kwaliteitsdoelstelling geldt.

De concrete, in het waterkwaliteitsplan vast te leggen kwaliteitsdoelstelling voor het betreffende oppervlaktewater kan echter verder gaan doordat daarin strengere eisen zijn opgenomen. Dit laatste is zelfs noodzaak in die gevallen waarin de feitelijke kwaliteit van een water beter is dan de algemene kwaliteitsdoelstelling aangeeft, en wel op grond van het stand-still-beginsel. Afgezien echter hiervan, zullen bij het motiveren van een strengere normstelling ook de financiële gevolgen in beschouwing moeten worden genomen.

Het stellen van minder strenge normen dan die in de algemene (landelijke) kwaliteitsdoelstellingen is niet toegestaan (met als sanctiemogelijkheid een ministeriële aanwijzing ex artikel 12, vierde lid, van de wet), behoudens uiteraard het geval dat in de betreffende algemene normstelling de mogelijkheid tot afwijking van bepaalde normen op grond van bijzondere omstandigheden is opgenomen.

Zie voor dat laatste, hetgeen daarover is bepaald bij artikel 5, onder d, van dit besluit en de toelichting daarop in deze nota.

Bij het opstellen van kwaliteitsdoelstellingen voor de concreet in een plan aan te wijzen (stelsels van) oppervlaktewateren zal men dus als minimale eis moeten hanteren:

(1) voor wateren zonder specifieke functie zo enigszins mogelijk de basiskwaliteit zoals dit is omschreven in IMP 1980-1984;

(2) voor oppervlaktewateren met een specifieke functie de normen van de corresponderende algemene kwaliteitsdoelstelling die is vastgesteld bij de algemene maatregel van bestuur ex artt. 13 en 15 WVO («Kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren»).

Met name in het tweede geval is het gewenst, waar mogelijk de concrete kwaliteitsdoelstelling verder te doen gaan dan de algemene. Men heeft daarbij in bepaalde gevallen een aanknopingspunt bij waarden die in andere kaders zijn vastgesteld of worden aanbevolen. Als voorbeeld kan genoemd worden de zogenaamde A-1-kwaliteit van oppervlaktewater bestemd voor de produktie van drinkwater (richtlijn 75/440/EEG; ook opgenomen in het Waterleidingbesluit); deze kwaliteit is beter dan de op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geformuleerde doelstelling en maakt het mogelijk, met eenvoudige zuiveringstechnieken drinkwater uit oppervlaktewater te bereiden.

Voor oppervlaktewateren met functies waarvoor (nog) geen algemene kwaliteitsdoelstelling is vastgesteld (zoals bij voorbeeld oppervlaktewater voor onttrekkingen ten behoeve van de landbouw) en voor oppervlaktewateren waar het gewenst is een specifieke ecologische doelstelling na te streven die verder gaat dan die welke met de basiskwaliteit is verbonden, zullen met betrekking tot die functies resp. die ecologische doelstelling, kwaliteitsdoelstellingen in het waterkwaliteitsplan moeten worden geformuleerd naar eigen inzicht van de opstellers.

Het zal ten slotte duidelijk zijn dat, waar voor een oppervlaktewater meerdere kwaliteitsdoelstellingen – voortvloeiend uit meerdere specifieke gebruiksfuncties en eventueel ook uit specifieke ecologische doelstellingen – gelden, de waterkwaliteitsnormen worden verkregen door telkens minimaal de strengste waarde te nemen van de aan die onderscheiden kwaliteitsdoelstellingen verbonden parameters.

Overigens zij nog opgemerkt dat het voor sommige functies niet nodig is deze toe te kennen aan het betreffende oppervlaktewater(gebied) in zijn geheel. Zo zal het mogelijk zijn de zwemwaterfunctie van bij voorbeeld de Noordzee te beperken tot de daarin gelegen badzones.

Ad d. De prioriteitenstelling zal voortvloeien uit de kwaliteitsdoelstellingen en de daaraan verbonden termijnen. Tevens zal zij worden bepaald door hetgeen als beleid met betrekking tot lozingen is geformuleerd in het Indicatief Meerjarenprogramma Water 1980-1984 en hetgeen op dit punt voor (geleidelijk) aan te wijzen stoffen zal gaan gelden door de krachtens artikel 1a van de wet vast te stellen geldende emissiegrenswaarden en termijnen. In provincies waar het kwaliteitsbeheer is opgedragen aan een of meer waterschappen zullen provinciale staten moeten nagaan of en in hoeverre het noodzakelijk is om bepaalde prioriteiten op te nemen in de door hen vast te stellen hoofdlijnen van het kwaliteitsbeheer. Voor het overige zullen de waterschapsbesturen dat bij de beheersplannen kunnen doen.

Ad e. Bij de in het plan aan te duiden maatregelen moet worden gedacht aan het gehele complex van technische maatregelen (en voorzieningen) die het kwaliteitsbeheer ten dienste staan of die daarvoor gedurende de planperiode tot stand zullen moeten worden gebracht. Naast zuiveringsinrichtingen – van kwaliteitsbeheerders of van de lozers (de bedrijven) zelf – zijn daaronder te begrijpen maatregelen op het gebied van het kwantiteitsbeheer, gemeentelijke rioleringsstelsels etc. Ook de door de industriële lozers te treffen voorzieningen in het productieproces behoren daartoe (bestrijding van de vervuiling aan de bron).

Bij de door het Rijk vast te stellen plannen voor de rijkswateren zal het gaan om maatregelen waarvan de totstandkoming niet direct valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk maar onder die van de provincies (resp. van de waterschappen binnen het door het provinciale plan daarvoor aangegeven kader). Het Rijk financiert echter deze maatregelen uit de inkomsten uit de verontreinigingsheffing op de lozingen op de rijkswateren. Het rijksplan zal voor wat betreft de aard en de omvang van de in het belang van die rijkswateren zijnde maatregelen een verwijzing moeten bevatten naar het corresponderend onderdeel van de betreffende provinciale plannen.

Ad f en g. De hierbedoelde raming van de kosten, en van de daaruit voortvloeiende hoogte der verontreinigingsheffingen, zal een globaal beeld moeten geven voor zover nodig is om een beslissing te kunnen nemen over de draagwijdte van het beleid.

Artikel 5

Uit de uiteenzetting van het plan dient te blijken hoe de verschillende hoofdelementen van het plan zijn onderbouwd.

Motivering van de beleidsvoornemens is tevens noodzakelijk ten opzichte van belanghebbenden, zowel die in de bestuurlijke als die in de particuliere sfeer. Zij worden immers in de gelegenheid gesteld om tegen het plan, zoals het in ontwerp is gepubliceerd, hun bezwaren kenbaar te maken. Het vereiste dat bepaalde samenhangen zichtbaar dienen te worden gemaakt (vgl. letters a–c) spreekt voor zich. Dit punt hangt met de wijze van de bestuurlijke voorbereiding van het plan, zoals omschreven in de toelichting op artikel 2 van dit besluit.

Het bepaalde onder letter d houdt rekening met de omstandigheid waarop hierboven in de toelichting op artikel 3, eerste lid sub c, reeds werd ingegaan, t.w. dat bepaalde aan een kwaliteitsdoelstelling te verbinden parameters (kwaliteitseisen) nog niet ten volle conform de algemene krachtens de wet (artikel 13) gestelde eisen kunnen worden vastgesteld.

Dit houdt verband met het feit dat in de onderscheidene EEG-richtlijnen in de mogelijkheid tot afwijking van bepaalde aangewezen parameters is voorzien ingeval zich uitzonderlijke meteorologische en geografische omstandigheden voordoen.

In de onderhavige algemene maatregel van bestuur ex artikel 13 van de wet is voor bepaalde gevallen van die mogelijkheid gebruik gemaakt, nl. door daarin de bevoegdheid op te nemen tot afwijking van normen als gevolg van de gesteldheid van de bodem en de invloed daarvan op het water.

Voorts zullen in verband met de onderscheidene elementen van het plan, en wel met name die welke de raming van respectievelijk de totale kosten en het heffingverloop inhouden (zie artikel 4, eerste lid, onderdelen f en g), enkele beschouwingen moeten worden gewijd aan het financieel-economisch aspect van het plan.

Zo zal de omvang van de in de planperiode te verrichten investeringen moeten worden uitgezet tegen de in die periode te verwachten ontwikkeling van de omvang van de waterverontreiniging, juist ook vanwege de verhouding tussen kosten en resultaat.

Dit geldt zowel de investeringskosten voor de kwaliteitsbeheerders als die voor de industriële vervuilers. Ten aanzien van deze laatste categorie dient bovendien nog te worden onderscheiden tussen de kosten van externe maatregelen (voorzuiivering binnen het bedrijf) en die van interne maatregelen in de sfeer van het productieproces. Tevens zal zijn aan te geven welke overwegingen gelden bij de vraag hoe de noodzakelijke, ingevolge artikel 4, eerste lid sub b, in het plan aan te nemen maatregelen zullen zijn verdeeld tussen kwaliteitsbeheerder en industriële vervuilers, een vraag die ook bij het vergunningenbeleid verder aan de orde zal kunnen zijn. Overigens zullen bij de voorbereiding van het plan de financieel-economische omstandigheden van afzonderlijke bedrijfstakken mede in beschouwing dienen te worden genomen.

Dit kan van belang zijn voor de termijn waarin wensen met betrekking tot functies en waterkwaliteit van oppervlaktewateren kunnen worden gerealiseerd. Ook op dit punt zal derhalve in het kader van de voorbereiding en de vaststelling van het plan een afweging dienen plaats te vinden.

Artikel 6

Vooraf uit praktische overwegingen verdient het aanbeveling dat de wijze van presentatie – door middel van kaarten en tekeningen – van de gegevens die betrekking hebben op de onderscheidene op elkaar aansluitende plan(gebieden) zoveel mogelijk gelijk is, hetgeen met name geldt voor de kaarten van de plangebieden.

Naast de bovenbedoelde kaarten en tekeningen ware ingevolge het tweede lid van dit artikel bij de desbetreffende provinciale plannen, althans bij het ontwerp daarvan, ook een weergave te voegen van het in artikel 12, vijfde lid, van de wet bedoelde gemeenschappelijk overleg tussen provincie en waterschap(pen), welk overleg dient te resulteren in het eindontwerp van het waterkwaliteitsplan. Wij gaan er dus vanuit dat dit overleg zich over de gehele voorbereidingsperiode zal uitstrekken, dus dat de besturen van de waterschappen ook betrokken zullen zijn bij de versie van het plan zoals gedeputeerde staten dat aan provinciale staten ter vaststelling zullen aanbieden.

De wijze waarop dat gemeenschappelijk beraad wordt ingekleed is ingevolge meergenoemd artikel 12, vijfde lid, van de wet aan provinciale staten ter regeling overgelaten.

Als een complement daarvan dient het onderhavige voorschrift, dat is opgenomen in het tweede lid van dit artikel van het besluit en dat beoogt te verzekeren dat in een afzonderlijke bijlage inzicht wordt geboden in de standpunten van de besturen van de waterschappen bij de voorbereiding van het ontwerp-plan; ook voor wat betreft de eindversie daarvan, welke tevens de afsluiting behelst van het bedoelde gemeenschappelijke overleg.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
H. J. Zeevalking