

Vergaderjaar 2002–2003

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

HOOFDSTUK 1: INLEIDING

Dit wetsvoorstel strekt tot verwerking in de Nederlandse rechtsorde 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). De richtlijn wordt hierna kortweg aangeduid als «kaderrichtlijn». De eerste overweging in de considerans klinkt als een klarenstoot: «Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden». Vanuit de aldus vastgelegde optiek bevat de richtlijn een breed spectrum aan voorschriften ter bescherming van waterkwaliteit en duurzame beschikbaarheid van water. De kaderrichtlijn heeft op korte of langere termijn gevolgen voor uiteenlopende beleidsterreinen en wettelijke regelingen. Hoewel dit wetsvoorstel beperkt van omvang is, maakt het deel uit van een omvangrijk implementatieproject en vergt het daardoor een tamelijk uitgebreide toelichting. In deze memorie zullen achtereenvolgens achtergrond, inhoud en belang van de kaderrichtlijn, de gevolgen voor Nederland en het wetsvoorstel als zodanig worden belicht.

HOOFDSTUK 2. ACHTERGROND, INHOUD EN BELANG KADERRICHTLIJN

2.1. Achtergrond

2.1.1. Ontwikkeling Europese waterbeleid

Het tot 1992 gevolgde waterbeleid binnen de Europese Gemeenschappen heeft een aantal richtlijnen voortgebracht, die vanuit de verschillende, destijds meest prioritaire, invalshoeken de kwaliteit van het water

beschermen. Er zijn globaal gesproken drie categorieën van zodanige richtlijnen te onderscheiden, naar gelang van het aangrijpingspunt, te weten:

1. de «oude kaderrichtlijn» uit 1976 en een aantal andere richtlijnen die zijn gericht op het terugdringen van de verontreiniging die wordt veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het water worden geloosd¹;
2. richtlijnen over de kwaliteit van het water die nodig is ten behoeve van de functie die het betreffende water vervult²;
3. een richtlijn die zich specifiek richt op de bescherming van het grondwater³.

Daarnaast zijn richtlijnen tot stand gekomen die zich weliswaar niet richten op de bescherming van de waterkwaliteit als zodanig, maar wel van groot belang daarvoor zijn, zoals richtlijn nr. 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn), richtlijn nr. 91/414/EEG betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en richtlijn nr. 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden.

Op 17 maart 1992 is in Helsinki het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Trb. 1992, 199) tot stand gekomen. Dit Verdrag van Helsinki legt de verplichting op de verdragspartijen om bilateraal of multilateraal samen te werken in internationale commissies ter bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. Het expliciete doel van dit verdrag is het verminderen van de grensoverschrijdende gevolgen van verontreiniging; meer impliciet gaat het ook om het verminderen van de grensoverschrijdende aspecten op het terrein van de waterkwantiteit. In 1995 is de Europese Unie toegetreden tot dit verdrag.

In november 1992 kondigde de voorzitter van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (hierna aangeduid als: de Commissie) een algehele herziening aan van de communautaire waterregulering, waarmee de gedetailleerdheid zou worden beperkt en de samenhang verbeterd. In 1994 diende de Commissie daartoe een voorstel in inzake de ecologische waterkwaliteit (PbEG C 94/222). Volgens deze richtlijn zouden in beginsel alle oppervlaktewateren binnen een door de lidstaten vast te stellen termijn en volgens een door die staten vast te stellen programma in een goede ecologische toestand moeten worden gebracht. De Commissie zou de daartoe gekozen middelen toetsen. De Raad van de Europese Unie (hierna aangeduid als: de Raad) heeft echter geconcludeerd dat het voorstel weliswaar aantrekkelijke elementen bevatte, maar nog weer een regeling extra zou opleveren, met nieuwe rapportages en overlappingen en daardoor de samenhang van de totale EG-waterregulering niet zou bevorderen. De Commissie werd uitgenodigd een voorstel te doen dat tegemoet zou komen aan deze bezwaren.

Op 21 februari 1996 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over het te voeren waterbeleid binnen de Europese Gemeenschappen⁴. Deze mededeling was ontworpen als een discussie-document om inzicht te krijgen in de tekortkomingen van het tot dan toe gevoerde Europese waterbeleid en om te komen tot een betere onderlinge afstemming tussen de desbetreffende regelingen van de Europese Gemeenschappen. De discussie over deze mededeling heeft ertoe geleid dat de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie het er over eens werden dat het EG-waterbeleid in de toekomst gebaseerd zou moeten worden op een «integrale benadering». Deze integrale benadering betekende met name het zo veel mogelijk op elkaar afstemmen van de verschillende waterrichtlijnen en deze integreren in één overzichtelijke regeling. Dat betekende dat het tot dusverre gevoerde sectorale waterbeleid binnen de Europese Gemeenschappen werd verlaten.

¹ Richtlijnen ten aanzien van de emissies van specifieke stoffen in wateren zijn:

– richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 mei 1976 betreffende verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEG L 129/23) met de daarbij behorende dochtterrichtlijnen met de daarbij behorende dochtterrichtlijnen;

– richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135);

– richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 31 december 1991 betreffende de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

² De volgende functierichtlijnen zijn tot stand gekomen:

– richtlijn nr. 75/440/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 juli 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater (PbEG L 194);

– richtlijn nr. 76/160/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 5 februari 1976 betreffende de kwaliteit van zwemwater (PbEG L 31);

– richtlijn nr. 78/659/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 augustus 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen (PbEG L 222);

– richtlijn nr. 79/869/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 oktober 1979 betreffende meetmethodes en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater (PbEG L 271);

– richtlijn nr. 79/923/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 november 1979 betreffende de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (PbEG L 281);

– richtlijn nr. 80/778/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 30 augustus 1980 betreffende de kwaliteit van drinkwater (PbEG L 229).

³ Richtlijn nr. 80/68/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979 inzake de bescherming van het grondwater (PbEG L 20).

⁴ COM (96) 59 def. van 21 februari 1996.

2.1.2. Voorbereiding kaderrichtlijn

Op 15 april 1997 is de Commissie met een voorstel gekomen voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid¹. Op 22 oktober 1999 is door de Raad het gemeenschappelijk standpunt vastgesteld². Op 23 oktober 2000 is de kaderrichtlijn vastgesteld, op basis van artikel 175, eerste lid, van het EG-verdrag, dat betrekking heeft op milieubeleid en verwijst naar de procedure van artikel 251 van dat verdrag. Het is de eerste waterrichtlijn die tot stand is gekomen met toepassing van die zogenaamde codecisie-procedure. Artikel 251 is via het Verdrag van Amsterdam van 1997 in de plaats gekomen van artikel 189 B, dat eerder werd opgenomen bij het Verdrag van de Europese Unie (Maastricht) uit 1992. In het «oude» artikel 189 B had de Raad de mogelijkheid om na de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt, indien in het Europees Parlement amendementen waren aangenomen en het bemiddelingscomité geen gemeenschappelijke ontwerp-tekst van Raad en Parlement had goedgekeurd, toch nog met gekwalificeerde meerderheid van stemmen het gemeenschappelijk standpunt te bekrachtigen.

Anders dan het bedoelde artikel 189 B vergt genoemd artikel 251 overeenstemming tussen de Raad en het Europees Parlement over de uiteindelijk vast te stellen tekst. De Commissie heeft nadat het gemeenschappelijk standpunt is vastgesteld een bemiddelende rol, die zij bij de conciliatie ten behoeve van de kaderrichtlijn met kracht ter hand heeft genomen. In de tot stand gekomen kaderrichtlijn zijn de eerder geschetste uitgangspunten goed te herkennen, zoals zal blijken uit de hiernavolgende beschrijving van de hoofdlijnen.

2.2. Hoofdlijnen inhoud kaderrichtlijn

Artikel 1: Hoofddoelstelling

Het doel van de richtlijn is blijkens artikel 1 de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

- a. aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;
- b. duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- c. verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritair stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen;
- d. wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen;
- e. wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.

Deze doelstelling komt in belangrijke mate overeen met de strekking van het in ons land gevoerde integrale waterbeleid, waarbij de relaties tussen waterkwantiteits- en waterkwaliteitsaspecten van zowel het oppervlaktewater als het grondwater de aandacht krijgen. De waterkwaliteit is niet beperkt tot chemische aspecten, maar heeft in de kaderrichtlijn uitdrukkelijk mede een ecologische dimensie. Het waterkwantiteitsaspect en met name het aspect van tegengaan van overstromingen is in de instrumenten van de kaderrichtlijn veel minder specifiek uitgewerkt dan de waterkwaliteit. Artikel 175, tweede lid, van het EG-verdrag, dat daarvoor de

¹ PbEG 1976, C 129.

² PbEG 1999, C 343.

grondslag zou bieden, bepaalt dat de Raad alleen met eenparigheid van stemmen besluiten kan aannemen over kwantitatief waterbeheer. De Commissie achtte in dit licht voorstellen over specifieke waterkwantiteitsmaatregelen niet haalbaar.

Artikel 3. Bepaling stroomgebieddistricten

Binnen 3 jaar na de inwerkingtreding moeten de lidstaten de afzonderlijke stroomgebieden bepalen op hun nationale grondgebied en deze voor de doeleinden van de kaderrichtlijn toewijzen aan afzonderlijke stroomgebieddistricten. Indien een stroomgebied meer dan één lidstaat bestrijkt, zorgen de lidstaten ervoor dat het wordt toegewezen aan een internationaal stroomgebieddistrict.

Volgens de kaderrichtlijn is een *stroomgebied* een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren, door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt. Een stroomgebied kan worden onderverdeeld in meerdere *deelstroomgebieden*, maar dat is geen verplichting. Deelstroomgebieden zijn gebieden vanwaar het water uiteindelijk via dezelfde riviermond in een grotere rivier terecht komt. De voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer is echter niet het stroomgebied maar het *stroomgebieddistrict*, zo bepaalt de kaderrichtlijn. Onder het stroomgebieddistrict wordt verstaan het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren. Het stroomgebieddistrict kan dus meerdere stroomgebieden omvatten en zal in het algemeen groot van omvang zijn. Het moet beslist niet verward worden met een deelstroomgebied. De uitgang «district», die in de Nederlandse bestuurspraktijk soms voor kleine gebieden wordt gebruikt, zou daartoe aanleiding kunnen geven.

De kaderrichtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de voorschriften van de kaderrichtlijn voor het bereiken van de milieudoelstellingen, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's, worden gecoördineerd voor het gehele stroomgebieddistrict. Voor internationale stroomgebieddistricten dragen de betrokken lidstaten samen zorg voor deze coördinatie. Ligt een stroomgebieddistrict ten dele buiten de Europese Gemeenschap dan moeten de lidstaten zich gezamenlijk inspannen voor een passende coördinatie met de niet-lidstaten om de milieudoelstellingen van artikel 4 te bereiken.

Artikel 4. Milieudoelstellingen

Artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn houdt de verplichting in om uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding een goede toestand van alle oppervlaktewaterlichamen en alle grondwaterlichamen te bereiken en voor wateren die vallen onder de aanduiding van beschermde gebieden bovendien te voldoen aan alle specifieke normen en doelstellingen van de EG-regelingen die betrekking hebben op die gebieden.

Voor *oppervlaktewater* heeft de goede toestand een ecologische en een chemische hoofdcomponent. De ecologische hoofdcomponent is nader uitgewerkt in de omvangrijke bijlage V en omvat biologische, hydromorfologische, chemische en fysisch-chemische aspecten. Deze component van de doelstelling is van toepassing op oppervlaktewaterlichamen, kort gezegd wateren van aanzienlijke omvang. De chemische hoofdcomponent bestaat uit de ten hoogste toegelaten concentraties van specifieke verontreinigende stoffen die – wél voor alle oppervlaktewateren – zijn vastgesteld in enkele bestaande EG-richtlijnen (genoemd in bijlage IX van de kaderrichtlijn), dan wel richtlijnen die zullen worden vastgesteld op basis van artikel 16 van de kaderrichtlijn. Voor de terugdringing van de verontreiniging door zogenaamde *prioritaire stoffen* en *prioritaire gevaarlijke¹ stoffen* kent artikel 4, lid 1, sub a, onder iv, verschillende milieu-

¹ In de tekst van deze bepaling zijn de woorden «prioritaire gevaarlijke» weggelaten; de doelstelling wordt overigens in juiste bewoordingen herhaald in artikel 16, eerste lid.

doelstellingen voor alle oppervlaktewateren, die een opdracht inhouden voor de uitvoering door nadere maatregelen op basis van artikel 16 en aldaar ook worden herhaald. Voor de prioritairere stoffen zijn de maatregelen gericht op geleidelijke vermindering van de verontreiniging. Voor prioritairere gevaarlijke stoffen moeten de lidstaten zich inspannen om de emissies, lozingen en verliezen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen. Voor *kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen* ligt er een verplichting op de lidstaten om een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater te bereiken. Goed ecologisch potentieel is een afgeleide doelstelling, waarin het specifieke, sterk door menselijke activiteiten beïnvloede, karakter van deze wateren is verdisconteerd. Het betreft uitsluitend oppervlaktewateren.

Voor *grondwater* kent de goede toestand een kwantitatieve component – kort gezegd: evenwicht tussen aanvullingen en onttrekkingen – en een chemische component, die onder andere zijn gerelateerd aan andere Gemeenschapswetgeving alsmede aan het bereiken van de milieudoelstellingen voor bijbehorende oppervlaktewateren.

Tevens kent artikel 4 zowel voor oppervlaktewaterlichamen als voor grondwaterlichamen een *stand-stil*verplichting: achteruitgang van de toestand moet worden voorkomen.

Artikel 4 staat verschillende uitzonderingen toe op het bereiken van de genoemde milieudoelstellingen binnen 15 jaar na inwerkingtreding. Onder bepaalde voorwaarden kan de termijn worden verlengd en voor specifieke waterlichamen mogen, eveneens onder bepaalde voorwaarden, minder strenge milieudoelstellingen worden vastgesteld. Ook is in overmachtsituaties achteruitgang toegelaten; wel moet deze zo veel mogelijk worden tegengegaan. Artikel 4 eist tenslotte uitdrukkelijk dat bij toepassing van de uitzonderingsbepalingen ten minste het beschermingsniveau dat is neergelegd in de reeds bestaande Gemeenschapswetgeving wordt gewaarborgd. Op grond van de bewoordingen en de totstandkomingsgeschiedenis van de verschillende onderdelen van artikel 4, eerste lid, kunnen de algemene doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen worden aangeduid als inspanningsverplichtingen en de richtlijndoelstellingen voor beschermde gebieden als resultaatverplichtingen.

Bij het maken van onderscheid tussen inspannings- en resultaatverplichtingen passen evenwel enkele relativerende kanttekeningen. De richtlijn zelf hanteert niet de termen inspannings- en resultaatverplichting en ook bij de implementatie in Nederland zijn die termen niet aan de orde (zie onderdeel 4.3.1). EG-richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het bereiken van het in die richtlijnen voorgeschreven resultaat. Wat dat resultaat inhoudt moet per geval worden afgeleid uit doel en bewoordingen van de richtlijn. Indien men – zoals hierboven voor enkele bepalingen is gedaan – een verplichting interpreteert als inspanningsverplichting, doet dit er niet aan af dat ook ter uitvoering van een zodanige verplichting het beleid met behulp van de nodige maatregelen moet worden gericht op het verwirkelijken van de doelstelling op het aangegeven tijdstip. Dit is een eerste relativering. Voorshands zal het in de praktijk dus niet uitmaken hoe de verplichting precies moet worden gekwalificeerd. Pas bij het naderen van het streefjaar 2015 zal voor waterlichamen c.q. beschermde gebieden waar blijkens monitoring de doelstelling duidelijk niet zal worden gehaald, bij een resultaatverplichting klemmend de noodzaak naar voren komen om aanvullende maatregelen te treffen. Wat dit betreft is er echter een tweede relativering. De doelstellingen moeten blijkens de aanhef van artikel 4, eerste lid, door middel van het maatregelenprogramma worden gerealiseerd; de maatregelen uit dat programma behoeven eerst ultimo 2012 operationeel te zijn (zie hierna bij de weergave van artikel 11). Aangezien verbetering van waterkwaliteit, zeker in de brede betekenis van de kaderrichtlijn, een proces van lange adem is, zal dit in veel gevallen betekenen dat de betrokken lidstaat zich genoodzaakt

ziet de uitzonderingsbepaling van artikel 4, vierde lid, in te roepen en de termijn te verlengen. Ook een resultaatskarakter is in dit kader dus niet onvoorwaardelijk.

Artikel 5. Kenmerken van het stroomgebieddistrict

De lidstaten moeten de kenmerken van elk stroomgebieddistrict of van het op hun grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict analyseren, de gevolgen van de menselijke activiteiten op de watertoestand beoordelen en een economische analyse van het watergebruik verzorgen. Een en ander moet worden uitgevoerd volgens de technische specificaties van de bijlagen II en III. Dit brengt onder andere een indeling, bij wijze van eerste karakterisering, van oppervlaktewaterlichamen in typen met zich mee, waarbij bepaalde ondergrenzen, in termen van minimumoppervlakte van meren dan wel van stroomgebieden van rivieren, in aanmerking genomen kunnen worden. In het verlengde daarvan vergt bijlage II het vaststellen van referentieomstandigheden voor de zeer goede ecologische toestand van elk type. Van deze referentieomstandigheden kunnen dan weer de omstandigheden worden afgeleid die behoren bij de goede toestand van artikel 4. Ook moeten in het kader van de eerste karakterisering de afzonderlijke kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden aangeduid. Artikel 5 moet binnen 4 jaar na de inwerkingtreding zijn uitgevoerd; artikel 15 vergt een beknopte rapportage hierover aan de Commissie binnen drie maanden na voltooiing van de analyses.

Artikel 6. Register van beschermde gebieden

De lidstaten dragen zorg voor het aanleggen van één of meer registers van alle, binnen elk stroomgebiedsdistrict gelegen gebieden die zijn aangewezen als bijzondere bescherming behoevend in het kader van specifieke Gemeenschapswetgeving ter bescherming van oppervlakte- of grondwater of voor het behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten. Zij dragen er zorg voor dat het register uiterlijk eind 2004 voltooid is. De registers dienen de in bijlage IV opgesomde categorieën van gebieden te omvatten. Dit zijn gebieden die als beschermd zijn aangewezen omdat zij van belang zijn voor de drinkwaterbereiding, voor economisch belangrijke in het water levende plant- en diersoorten, dan wel vanwege hun functie als recreatiewater of hun gevoeligheid voor nutriënten, en ten slotte gebieden die zijn aangewezen als bijzondere habitats of voor bescherming van bepaalde plant- en diersoorten.

Artikel 7. Voor de drinkwateronttrekking gebruikt water

De kaderrichtlijn vereist aanwijzing van waterlichamen die (zullen) worden gebruikt voor onttrekking van water ten behoeve van drinkwaterbereiding. Voor deze lichamen gelden bijzondere monitorings- en beschermingsverplichtingen en voor het daaruit na behandeling verkregen water worden in artikel 7 de bestaande kwaliteitseisen van de EG-drinkwaterrichtlijn herhaald.

Artikel 8. Monitoring

De monitoringprogramma's moeten 6 jaar na de inwerkingtreding van de kaderrichtlijn operationeel zijn. Het doel van deze programma's is om een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand in elk stroomgebieddistrict. Het hebben van dit totaalbeeld is van belang om te weten welke maatregelen opgenomen moeten worden in het maatregelenprogramma (artikel 11), teneinde de milieudoelstellingen van artikel 4 te behalen. Ook artikel 8 wordt geconcretiseerd in bijlage V.

Artikel 15 vergt een beknopte rapportage over een en ander aan de Commissie binnen drie maanden na voltooiing van de programma's.

Artikel 9. Kostenterugwinning

De lidstaten houden ingevolge artikel 9 rekening met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief milieukosten en kosten van de hulpbronnen, overeenkomstig met name het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten zorgen er, op basis van de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III, tegen het jaar 2010 voor dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten en dat de diverse watergebruikssectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten. De lidstaten kunnen daarbij rekening houden met de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden.

Artikel 10. Gecombineerde aanpak bronnen

De gecombineerde aanpak houdt primair in dat de lidstaten de emissiebeheersmaatregelen toepassen van de richtlijnen die zijn genoemd in het tweede lid en wel uiterlijk 12 jaar na de datum van inwerkingtreding van de kaderrichtlijn, tenzij in de desbetreffende wetgeving anders is bepaald. In het derde lid wordt vervolgens, in het verlengde van artikel 4, een hiërarchische verhouding aangebracht tussen de in lid 2 genoemde emissiebeheersmaatregelen en de kwaliteitsdoelstellingen. Een kwaliteitsdoelstelling of kwaliteitsnorm, vastgesteld overeenkomstig de kaderrichtlijn, de in bijlage IX genoemde richtlijnen of andere communautaire wetgeving mag niet worden doorkruist. Indien nodig worden er strengere emissiebeheersmaatregelen vastgesteld dan die welke zouden voortvloeien uit de toepassing van het tweede lid van artikel 10.

Artikel 11. Programma van maatregelen

Artikel 11 verplicht elke lidstaat om een programma van maatregelen op te stellen voor elk op zijn grondgebied gelegen stroomgebieddistrict of deel van een internationaal stroomgebieddistrict. Deze maatregelenprogramma's worden opgesteld om de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Artikel 11, derde lid, noemt een aantal basismaatregelen die verplicht moeten worden opgenomen in het maatregelenprogramma. Kort weergegeven gaat het om maatregelen:

- a. die voor de toepassing van de bestaande communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn;
- b. ten behoeve van de terugwinning van kosten van waterdiensten;
- c. om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen;
- d. ten aanzien van de kwaliteit van water dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater;
- e. ter beheersing van onttrekking zowel als opstuwning van zoet oppervlaktewater en grondwater, met inbegrip van stelsels van registratie en vergunningen;
- f. ter beheersing van de infiltratie van water in grondwatervoorkomens;
- g. ter regulering van verontreinigende lozingen door puntbronnen, door middel van vergunningen of algemene regels;
- h. ter voorkoming of beheersing van verontreiniging door diffuse bronnen (algemene regels, vergunningen);
- i. om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand (vergunningen of algemene regels);

- j. houdende een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater;
- k. ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren door prioritare stoffen, in overeenstemming met de aanpak die is voorzien in artikel 16;
- l. ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigende stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking van de gevolgen van incidentele verontreiniging.

Verder houden artikel 11, tweede en vijfde lid, verplichtingen in om, waar nodig, aanvullende maatregelen te treffen om de milieudoelstellingen van artikel 4 te bereiken.

Deze maatregelenprogramma's worden uiterlijk 9 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, dus eind 2009, vastgesteld, waarna de daarin opgenomen maatregelen eind 2012 operationeel moeten zijn. De programma's worden elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 13. Stroomgebiedbeheersplan

De lidstaten zijn verplicht voor elk stroomgebieddistrict een stroomgebiedsbeheersplan op te stellen. In geval van een internationaal stroomgebieddistrict moeten de betrokken lidstaten streven naar een gezamenlijk stroomgebiedsbeheersplan. Indien dit niet mogelijk blijkt, moeten de lidstaten voor hun nationale deel van het internationale stroomgebieddistrict een stroomgebiedsbeheersplan opstellen.

In een zodanig plan moet ingevolge bijlage VII op hoofdlijnen worden gerapporteerd over de uitvoering van alle verplichtingen van de lidstaten. Een beredeneerde samenvatting van het maatregelenprogramma maakt onder andere deel uit van het plan. De stroomgebiedsbeheersplannen worden eveneens uiterlijk 9 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn gepubliceerd en zesjaarlijks geactualiseerd.

Artikel 14: Voorlichting en raadpleging van het publiek

De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebieddistrict in dat kader diverse documenten worden gepubliceerd en verstrekt voor inspraak van het publiek. Met name betreft dit het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan, minstens één jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft, met een inspraaktermijn van zes maanden. Op verzoek wordt ook inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie. In dit verband verdient het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73) enige aandacht. Eén van de pijlers van het verdrag is de inspraak van het publiek bij besluitvorming inzake milieu-aangelegenheden. Ter implementatie van de desbetreffende bepalingen van het verdrag is een EG-richtlijn in voorbereiding tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen nr. 85/337/EEG en nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie. In het voorstel voor de richtlijn worden voorschriften omtrent inspraak gegeven met betrekking tot plannen en programma's die op grond van een aantal andere EG-richtlijnen moeten worden opgesteld. Omdat de Commissie van de Europese Gemeenschappen van mening is dat de kaderrichtlijn reeds voldoet aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, worden de plannen en programma's op grond van de kaderrichtlijn niet in het richtlijnvoorstel genoemd.

Zoals vermeld bij artikel 4, kent de kaderrichtlijn voor prioritair stoffen en prioritair gevaarlijke stoffen een verschillende milieudoelstelling. De te volgen strategieën met betrekking tot deze twee groepen van stoffen worden herhaald in artikel 16, eerste lid, met dien verstande dat artikel 16 mede betrekking heeft op grondwater, met uitzondering van de vaststelling van kwaliteitsnormen. Voor verontreinigende stoffen – waaruit de prioritair stoffen worden geselecteerd – zijn de maatregelen gericht op voortschrijdende vermindering en voor de prioritair gevaarlijke stoffen op stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies en verliezen.

Voor wat betreft de verontreinigende stoffen voorziet artikel 16, tweede lid, in een selectiemechanisme, opdat de verontreiniging door *prioritaire* stoffen het eerst wordt aangepakt. Inmiddels is beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritair stoffen op het gebied van waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60 (PbEG L 331) tot stand gekomen. Daarmee is invulling gegeven aan bijlage X van de kaderrichtlijn, die aanvankelijk was opengelaten. Ingevolge artikel 16, derde lid, worden op de lijst ook prioritair gevaarlijke stoffen genoemd.

De Commissie moet op grond van het zesde en zevende lid voorstellen indienen voor beheersmaatregelen en, voor wat betreft oppervlaktewater, sedimenten of biota, voor kwaliteitsnormen met betrekking tot de prioritair stoffen die op bovengenoemde lijst staan. Bestaande richtlijnen worden daarbij aangepast. Voor prioritair gevaarlijke stoffen bevat het zesde lid een concrete termijn voor de uitfasering, te weten 20 jaar na de totstandkoming van de nog vast te stellen communautaire beheersmaatregelen. Indien er op het niveau van de Gemeenschap zes jaar na de datum van inwerkingtreding van de kaderrichtlijn geen akkoord is bereikt over beheersmaatregelen en milieukwaliteitsnormen, stellen de lidstaten zelf de beheersmaatregelen en milieukwaliteitsnormen vast.

Artikel 17 legt de grondslag voor aanvullende communautaire maatregelen met het oog op een goede chemische toestand van het grondwater. Binnen twee jaar na inwerkingtreding van de kaderrichtlijn moet de Commissie hiertoe met voorstellen komen.

Artikel 22. Intrekkingen en overgangsbepalingen

De meeste bestaande waterrichtlijnen worden in twee tranches, 7 of 13 jaar na inwerkingtreding van de kaderrichtlijn, ingetrokken. Tot de tweede groep behoort richtlijn nr. 76/464/EEG, de «oude kaderrichtlijn»; wel is artikel 6 van laatstgenoemde richtlijn, dat voorziet in de vaststelling van emissiegrenswaarden, reeds per 22 december 2000 komen te vervallen. Voorts treedt de ingevolge artikel 16 van de kaderrichtlijn vastgestelde lijst met prioritair stoffen van meet af aan in de plaats van de lijst van als prioritair aangemerkte stoffen uit de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 en de beginselen van de kaderrichtlijn kunnen worden toegepast bij de uitvoering van artikel 7 van richtlijn nr. 76/464/EEG, voor wat betreft de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden.

Artikel 24. Implementatietermijn

Artikel 24 van de kaderrichtlijn bevat een implementatietermijn van drie jaar; de wettelijke omzettingsmaatregelen van de lidstaten dienen uiterlijk op 22 december 2003 in werking te treden.

2.3. Het belang van de kaderrichtlijn

Door het overnemen van de inhoud van een aantal oudere water-richtlijnen en het – op termijn – intrekken van die richtlijnen brengt de kaderrichtlijn meer coherentie en transparantie in het Europese waterbeleid. Hierdoor wordt het de lidstaten gemakkelijker gemaakt om de vereisten van het Gemeenschapsrecht via een integrale aanpak uit te voeren. Dit is in overeenstemming met de herformulering van het beleid tussen 1992 en 1996. De kaderrichtlijn brengt daarnaast als nieuw element de *stroomgebiedbenadering*. Het stroomgebied is een passend kader voor waterbeheer: de beweging van het water wordt immers niet beperkt door bestuurlijke grenzen van nationale of internationale aard. De met de waterbeweging gepaard gaande kwaliteits- en kwantiteitsproblemen vergen dan ook een grensoverschrijdende aanpak die volledige stroomgebieden omvat. Dit was totnogtoe nauwelijks verdisconteerd in EG-richtlijnen. De aanpak van problemen op het gebied van waterkwantiteit en de beperking van de gevolgen van overstromingen is niet ver uitgewerkt, maar de kaderrichtlijn schept hiervoor met de stroomgebiedsgewijze planning wel een organisatorische infrastructuur. Ten aanzien van de chemische waterkwaliteit biedt de kaderrichtlijn inhoudelijk geen grote wijziging in vergelijking tot de oudere richtlijnen. Mede op grond van jurisprudentie over richtlijn nr. 76/464/EEG bestaat wel de verwachting dat implementatie van bindende kwaliteitseisen in diverse lidstaten nu beter zal worden doorgevoerd dan in het verleden. Ook voor zwarte-lijststoffen zal voortaan een gecombineerde aanpak gevolgd moeten worden. Dat houdt in dat strengere emissiebeheersingsmaatregelen moeten worden vastgesteld, wanneer dat nodig is om te kunnen voldoen aan de communautaire waterkwaliteitsnormen voor die stoffen. Tevens zullen aanvullende maatregelen op grond van artikel 16 zorgen voor een betere doorwerking van het «Esbjerg-beleid» inzake uitfasering van gevaarlijke stoffen. Ten aanzien van de ecologische waterkwaliteit vergt de kaderrichtlijn voor het eerst vastlegging van bindende ecologische kwaliteitseisen. Ook dit levert naar verwachting een belangrijke impuls op voor daadwerkelijke verbetering van de waterkwaliteit in de lidstaten van de Europese Gemeenschap.

HOOFDSTUK 3. GEVOLGEN VOOR NEDERLAND

3.1. Stroomgebiedsdistricten

3.1.1. Indeling binnen Nederland

De kaderrichtlijn omschrijft een stroomgebied als een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt. De voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer is volgens de richtlijn het stroomgebiedsdistrict: het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren. De richtlijn bepaalt voorts dat indien een stroomgebied het grondgebied van meer dan één lidstaat bestrijkt, de lidstaten ervoor zorgen dat het wordt toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict. Het Nederlandse grondgebied wordt bestreken door de vier stroomgebieden van de Eems, de Rijn, de Maas en de Schelde. Weliswaar is er in het rivierengebied hydrologisch gezien geen scherpe grens te trekken tussen de stroomgebieden van Rijn en Maas, omdat ze samen uitmonden in één deltagebied waar het water van de twee rivieren zich vermengt, toch is ervoor gekozen deze stroomgebieden te onderscheiden. De stroomgebieden van Rijn en Maas zijn immers reeds geografisch vastgelegd in afzonderlijke internationale verdragen en er zijn ook

twee afzonderlijke internationale riviercommissies voor. Hierop wordt in paragraaf 3.1.2 van deze toelichting nader ingegaan. Omdat de genoemde vier stroomgebieden ook het grondgebied van andere lidstaten bestrijken, worden zij ingevolge artikel 3, derde lid, van de kaderrichtlijn toegewezen aan internationale stroomgebiedsdistricten. In Nederland is derhalve geen sprake van nationale stroomgebiedsdistricten. Teneinde de internationale districten te completeren wordt het grond- en kustwater daaraan toegeedeeld. Voor de toewijzing van de zogenaamde grondwatervoorkomens laat de kaderrichtlijn ruimte om te komen tot de bestuurlijk meest praktische situatie. Dit is van belang omdat de grenzen van de stroomgebiedsdistricten niet parallel lopen aan de huidige bestuurlijke gebiedsindelingen; een aantal provincies en waterschappen is gelegen in meer dan één stroomgebiedsdistrict en omgekeerd beslaat een stroomgebiedsdistrict het grondgebied van meer dan één provincie en waterschap. Het gevolg hiervan is tevens een versterkte behoefte aan afstemming tussen alle betrokkenen. Gedeelten van Noord-Holland en Noord-Nederland die rechtstreeks op zee afwateren kunnen als kleinere nevenstroomgebieden worden gevoegd bij het stroomgebiedsdistrict van de Rijn. Over de aanwijzing van de vier voor Nederland relevante internationale stroomgebiedsdistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde, alsmede over de vaststelling van de onderlinge grenzen van die districten, bestaat tussen de relevante EG-lidstaten en andere betrokken landen in vergaande mate overeenstemming. Naar verwachting zal het ontwerp voor de desbetreffende algemene maatregel van bestuur in het eerste kwartaal van 2003 in de Staatscourant worden voorgepubliceerd en aan de betrokken buitenlandse autoriteiten worden voorgelegd voor commentaar.

3.1.2. Coördinatie internationaal

Artikel 3, vierde lid, van de kaderrichtlijn bepaalt dat coördinatie per internationaal stroomgebiedsdistrict moet plaatsvinden, met name wat betreft de – nationale – maatregelenprogramma's. De lidstaten moeten deze coördinatie gezamenlijk verzorgen, zodat hier sprake is van intergouvernementele samenwerking. Daarnaast moet voor ieder internationaal stroomgebiedsdistrict worden gestreefd naar de opstelling van één stroomgebiedbeheersplan.

Bestaande internationale organisaties spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van de kaderrichtlijn binnen de vier reeds genoemde internationale stroomgebiedsdistricten. Zo zijn er de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas (ICBM), de Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde (ICBS), de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) en de Subcommissie voor de Eems-Dollard van de Permanente Duits-Nederlandse Grenswaterencommissie. Deze commissies functioneren in het kader van verdragen waarbij Nederland partij is en die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op beheer van grensoverschrijdende wateren¹. Bij de uitvoering van deze verdragen worden de verplichtingen van de kaderrichtlijn water in belangrijke mate richtinggevend. De verdragen inzake de Maas en de Schelde zullen hiertoe naar verwachting nog aanpassingen ondergaan. De kring van partijen bij het verdrag inzake de Maas wordt naar verwachting uitgebreid met Duitsland en Luxemburg, staten waarvan het grondgebied mede in de desbetreffende internationale stroomgebiedsdistricten is gelegen. Voor de implementatie van de kaderrichtlijn in het internationale stroomgebiedsdistrict van de Rijn is een apart overleg ingesteld, het Rijnwaterdirecteurenoverleg. Hierin zijn ook staten uit dat district (onder andere Italië) vertegenwoordigd die geen zitting hebben in de ICBR. De ICBR zal slechts een facilitaire rol vervullen; overigens blijft het werk van de ICBR als zodanig nodig als nuttige voorloper van de tot ontplooiing komende planning ter uitvoering van de kaderrichtlijn en ter versterking van de aanpak ten aanzien van de bescherming tegen hoog water. Voor de grote districts-

¹ Het gaat om achtereenvolgens het Grensverdrag tussen Nederland en Duitsland (Trb. 1960, 68), het Eems-Dollard-verdrag (Trb. 1960, 69), de verdragen inzake de bescherming van de Maas en de Schelde (Trb. 1994, 149 en 150) en het Verdrag inzake de bescherming van de Rijn (Trb. 1999, 139) – in dit verdrag wordt de ICBR nog aangeduid met de oude afkorting IRC.

brede thema's vindt binnen het stroomgebieddistrict van de Rijn coördinatie onder auspiciën van de Rijnwaterdirecteuren plaats; voor het naar verwachting in te stellen werkgebied «Deltarijn», dat het gehele Nederlandse deel van het Rijnstroomgebieddistrict en een stuk Duits grondgebied omvat, zal met de betrokken Duitse deelstaten bilaterale afstemming plaatsvinden. Voor de Maas en de Schelde zullen de ICBM en de ICBS een belangrijke rol in de implementatie van de kaderrichtlijn en de coördinatie binnen de desbetreffende stroomgebieddistricten spelen. Districtsbrede onderwerpen zullen in het kader van de commissies worden gecoördineerd, de overige grensoverschrijdende onderwerpen zullen bi- of trilateraal met de buurlanden worden afgestemd. Met betrekking tot de Eems is nog niet geheel duidelijk op welke wijze de internationale coördinatie zal plaatsvinden, wel is bij alle betrokken partijen de bereidheid aanwezig om te komen tot één internationaal stroomgebiedbeheersplan. Voorafgaand aan het overleg van de internationale coördinerende fora zal als regel overleg plaatsvinden tussen de diverse betrokken Nederlandse instanties. Met name de waterschappen en de provincies zullen intensiever dan voorheen bij de voorbereiding van de Nederlandse inbreng zijn betrokken.

3.1.3. Coördinatie nationaal

Aangezien in Nederland de publieke taken voor het waterbeheer worden uitgevoerd door zowel rijk, provincies, waterschappen als gemeenten, is de uitvoering van de kaderrichtlijn in beginsel een gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze overheden. De verplichtingen voor gemeenten bij de uitvoering van de kaderrichtlijn zijn overigens beperkt en betreffen de kostenterugwinning voor het rioleringsbeheer. In het verlengde van de internationale ontwikkelingen is ook op nationaal niveau een voortzetting en intensivering van de interbestuurlijke samenwerking voor het waterbeheer van eminent belang. Daarbij is een nadere structurering binnen de kaders van de stroomgebieddistricten aan de orde. De kaderrichtlijn vergt de aanwijzing van een bevoegde autoriteit voor de toepassing van de kaderrichtlijn in ieder op Nederlands grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict. Deze bevoegde autoriteit vormt de schakel tussen nationale en internationale coördinatie. Het is niet noodzakelijk dat per nationaal deel van een internationaal stroomgebieddistrict slechts één bevoegde autoriteit wordt aangewezen, de kaderrichtlijn laat de mogelijkheid open dat er meer bevoegde autoriteiten zijn waarvan er één als coördinerende autoriteit optreedt. In Nederland wordt de Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren, als de coördinerende bevoegde autoriteit aangewezen. De bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten zijn eveneens bevoegde autoriteiten in de zin van de richtlijn voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de stroomgebieddistricten betreft; hun huidige rol daarin zal in grote lijnen onveranderd blijven. In de op grond van artikel 3, achtste lid, van de kaderrichtlijn aan de Commissie over te leggen lijst zullen zowel de coördinerende als de andere bevoegde autoriteiten worden genoemd. De kaderrichtlijn vergt niet dat het werkterrein van de bevoegde autoriteiten uitsluitend het stroomgebieddistrict of een deel daarvan omvat. Er is ruimte voor overschrijding van de districtsgrenzen, zolang de coördinatie per stroomgebieddistrict maar is gewaarborgd. In dit licht bezien behoeft de huidige organisatie van het waterbeheer geen andere aanpassing dan een wettelijke regeling van de coördinatie. Wel zal in voorkomende gevallen bij de voorbereiding van (provinciale) besluiten inzake de reorganisatie van het waterschapsbestel rekening moeten worden

gehouden met de districtsgrenzen, opdat de uitvoering van de kader-richtlijn wordt vergemakkelijkt.

3.2. Normstelling

3.2.1. Chemische waterkwaliteitsdoelstellingen oppervlaktewateren

De chemische waterkwaliteitsdoelstellingen (goede chemische toestand) van de kaderrichtlijn komen in de plaats van de kwaliteitsdoelstellingen welke op grond van richtlijn nr. 76/464/EEG zijn opgesteld. Met richtlijn nr. 76/464/EEG komen ook de daarin opgenomen zwarte (lijst I) en grijze (lijst II) lijsten te vervallen. Volgens de kaderrichtlijn moeten waterkwaliteitsdoelstellingen worden vastgesteld voor alle prioritaire stoffen. In de stroomgebiedbeheersplannen dienen de waterkwaliteitsdoelstellingen te worden opgenomen alsmede de maatregelen waarmee realisatie van deze doelstellingen binnen bereik komt. Voorts krijgen de waterkwaliteitsdoelstellingen een wettelijke basis. Daarbij wordt ook een verdergaand stand-stillregime opgenomen dan totnogtoe in de wetgeving was verwerkt. Voor een aantal verontreinigende stoffen, de zogenaamde prioritare (gevaarlijke) stoffen, worden zowel de waterkwaliteitsdoelstellingen alsmede de emissiebeheersingsmaatregelen op gemeenschapsniveau vastgesteld. In aanvulling op bovengenoemde waterkwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn nr. 76/464/EEG werden voorheen op grond van een viertal functiegerichte EG-richtlijnen specifieke waterkwaliteitseisen per functie bepaald en neergelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (hierna BKMO genoemd). Het betrof de functies zwemwater, water voor zalm- en karperachtigen, schelpdierwater alsmede oppervlaktewater bestemd voor de productie van drinkwater. Met de chemische en ecologische waterkwaliteitsdoelstellingen van de kaderrichtlijn komen deze functiegerichte waterkwaliteitseisen, met uitzondering van die voor de functie zwemwater, op gemeenschapsniveau te vervallen. Gedachte hierachter is dat met de waterkwaliteitsdoelstellingen van de kaderrichtlijn de oppervlaktewateren deze functies kunnen vervullen zonder daartoe specifiek te hoeven worden aangewezen.

3.2.2. Ecologische doelstellingen oppervlaktewaterlichamen

De ecologische doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen zijn nieuw. Deze omvatten biologische, hydromorfologische, chemische en chemisch-fysische bestanddelen. De vaststelling van referentieomstandigheden per watertype en de daarvan af te leiden milieukwaliteitseisen, alsmede de eventuele toepassing van uitzonderingsbepalingen voor afzonderlijke oppervlaktewaterlichamen vergt nog de nodige afstemming, nationaal en internationaal. Deze nieuwe wettelijke doelstellingen en de met het oog daarop te treffen maatregelen beïnvloeden niet slechts het waterbeheer in strikte zin, maar mede waterrelevante besluiten op andere terreinen van waterstaatszorg als beheer van waterstaatswerken, waterkeringen en ontgrondingen, alsmede milieu en ruimtelijke ordening.

3.2.3. Doelstellingen voor grondwaterlichamen

Ook de kwantitatieve en chemische doelstellingen voor grondwaterlichamen zijn nieuw. De concretisering daarvan, alsmede de voorbereiding van eventueel noodzakelijke toepassing van uitzonderingsbepalingen per grondwaterlichaam in de vorm van minder strikte doelstellingen dan wel verlenging van de termijn van 15 jaar, vergen eveneens de nodige nationale en internationale coördinatie.

3.3. Emissie/immissiebeleid

3.3.1. Emissiebeleid

In het nationale emissiebeleid zoals verwoord in de vierde Nota waterhuishouding ligt veel nadruk op het voorzorgprincipe, de ketenbenadering, de prioritering van maatregelen op basis van risico-beoordeling (Maximaal Toelaatbaar Risico en Verwaarloosbaar Risico) en de inspanningsverplichting voor het bereiken van de Maximaal Toelaatbare Risicowaarden. Bezien wordt of en zo ja, in hoeverre, dit beleid binnen de kaderrichtlijn past. In elk geval wordt een verdere uitwerking van de emissieaanpak noodzakelijk geacht, vooral waar het gaat om de relatie met de milieudoelstellingen en het stand-stillbeginsel. Hiermee zijn al aanzienlijke vorderingen gemaakt. Voorts is aandacht besteed aan de te implementeren volledige beëindiging van emissies van *prioritaire gevaarlijke stoffen* die vooral op aandrang van het Europese Parlement in de kaderrichtlijn is opgenomen. Wat ook in beschouwing is genomen, zijn de mogelijke gevolgen van de kaderrichtlijn voor activiteiten in de territoriale wateren.

3.3.2. Emissie/immissie

Artikel 10 van de kaderrichtlijn verplicht de lidstaten tot een gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen. Kernpunten hierin zijn dat voor puntbronnen de beste beschikbare technieken (best available technology = «BAT») en voor diffuse bronnen met name de beste milieupraktijken (best environmental practice = «BEP») moeten worden voorgeschreven. Indien voor het behalen van de vereiste waterkwaliteit strengere maatregelen uitgaande boven «BAT» en «BEP» nodig zijn, dan moeten die strengere maatregelen door de lidstaten worden vastgesteld. Daarmee is meer accent gegeven aan de aanpak van de emissies in samenhang met de resulterende waterkwaliteit, een lijn die in Nederland met de vierde Nota waterhuishouding al was ingezet.

Een flinke bijdrage aan het verder ontwikkelen en verduidelijken van de emissieaanpak in dit opzicht is geleverd door rapport van de Commissie integraal waterbeheer over prioritering van bronnen en de immissietoets. Dit rapport gaat in op de prioritering van stoffen en bronnen, de beoordeling van een restlozing met de immissietoets en de samenhang hier-tussen. De immissietoets voor direct op oppervlaktewater lozende bronnen wordt in dit rapport gepresenteerd. Voor nieuwe emissies en uitbreidingen van bestaande emissies is de immissietoets via een stappenplan geoperationaliseerd. Hierbij is het stand-stillbeginsel een onderdeel van het stappenplan. Dit stappenplan zal in het handboek worden opgenomen dat voor de waterbeheerders zal worden opgesteld met het oog op de uitvoering van de kaderrichtlijn. Een aantal zaken, zoals immissietoetsen voor emissies op de mariene wateren en voor incidentele lozingen, zullen nog nader worden uitgewerkt.

3.3.3. Prioritaire gevaarlijke stoffen

In de lijn van de afspraken van de vierde Noordzee-ministersconferentie (Esbjerg, 1995) is op aandrang van het Europese Parlement het doel van de volledige beëindiging van emissies van prioritaire gevaarlijke stoffen (uitfasering) binnen een termijn van twintig jaar in de kaderrichtlijn opgenomen. Zoals vermeld in onderdeel 2.2 van deze memorie is ingevolge artikel 16 kaderrichtlijn een lijst van prioritaire stoffen vastgesteld. Op deze lijst zijn 33 stoffen vermeld, waarvan 11 stoffen als prioritaire gevaarlijke stoffen zijn geselecteerd, o.a. cadmium, kwik, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en tributyltinverbindingen (TBT). Binnen twee jaar na vaststelling van deze lijst zal de Commissie ten aanzien van

deze stoffen met voorstellen moeten komen voor communautaire emissiebeheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen. De Esbjerg-afspraken zijn reeds onderdeel van het Nederlandse emissiebeleid, zoals verwoord in de vierde Nota waterhuishouding. Al ligt de uitfasering volledig in de lijn van het Nederlandse emissiebeleid, de uit de kaderrichtlijn voortvloeiende communautaire maatregelen zullen er wel een dwingend karakter aan geven. De volledige beëindiging van die emissies zal wettelijk geregeld moeten worden. De meest relevante wetten in dit verband zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Voor puntbronnen is hier in ieder geval de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van groot belang, aangezien het mogelijk is de emissiegrenswaarden (vracht, concentratie) op nul vast te stellen. Voor diffuse bronnen zal het wettelijk instrumentarium echter voor een belangrijk deel van de kant van het productenbeleid moeten komen. Daarbij valt te denken aan het in voorbereiding zijnde hoofdstuk «Stoffen en producten» van de Wet milieubeheer, waarmee de Wet milieugevaarlijke stoffen in de Wet milieubeheer zal opgaan. Voor zover het zal gaan om bestrijdingsmiddelen, lijkt de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 in principe voldoende wettelijke mogelijkheden te bieden om het op de markt brengen, in voorraad houden en het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen volledig te verbieden, waarbij de EU-lijst van prioritair gevaarlijke stoffen zal moeten doorwerken in het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen.

3.3.4. Territoriale zee

Vaststaat dat voor de prioritair stoffen de werking van de kaderrichtlijn zich in zee tot de territoriale wateren zal uitstrekken, voor Nederland dus twaalf zeemijl vanaf de zogenaamde basislijn. De kaderrichtlijn gaat ervan uit dat alle lidstaten voor de prioritair stoffen zowel de communautaire emissiebeheersingsmaatregelen als milieukwaliteitsnormen toe zullen passen, ook in de territoriale wateren. Ook activiteiten in de territoriale wateren waarvoor geen communautaire emissiebeheersingsmaatregelen worden afgesproken kunnen onderwerp zijn van maatregelen op basis van de kaderrichtlijn. Het moet dan wel gaan om situaties waarin sprake is van overschrijding of dreigende overschrijding van die milieukwaliteitsnormen. Te denken valt aan verontreinigende activiteiten als het storten van baggerspecie, offshore en scheepvaart. Of de implementatie van de kaderrichtlijn consequenties zal hebben voor deze activiteiten, zal afhangen van de besluitvorming over de voorstellen die de Commissie binnen twee jaar na vaststelling van de lijst van prioritair gevaarlijke stoffen zal indienen voor de communautaire milieukwaliteitsnormen voor de daarin opgenomen stoffen. Wel wordt alvast nagegaan welke stoffen uit het voorstel van de Commissie relevant zijn in relatie tot de activiteiten in de territoriale wateren en wordt bezien welke monitoringinformatie over deze stoffen in die wateren beschikbaar is.

3.4. Financiering en kostenterugwinning

3.4.1. Analyse van het watergebruik

Artikel 5 verplicht de lidstaten onder andere om voor elk stroomgebied-district of op hun grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict een economische analyse van het watergebruik uit te voeren. Een samenvatting hiervan dient in de stroomgebiedbeheersplannen te worden opgenomen.

Over de vereiste economische analyse die uiterlijk eind 2004 gereed dient te zijn, valt in het kort nog het volgende op te merken. Bijlage III bij de richtlijn geeft aan waaruit deze economische analyse moet bestaan. De analyse dient voldoende informatie te bevatten voor:

- a. de relevante berekeningen die nodig zijn om overeenkomstig artikel 9 rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten, gelet op lange-termijnvoorspellingen van aanbod en vraag naar water in het stroomgebieddistrict en, waar nodig:
 - ramingen van volume, prijzen en kosten voor waterdiensten; en
 - ramingen van relevante investeringen, inclusief voorspellingen voor dergelijke investeringen;
- b. een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen overeenkomstig artikel 11, gebaseerd op ramingen van de potentiële kosten van dergelijke maatregelen.

De indruk is gewettigd dat de beoogde kwantitatieve gegevens ten aanzien van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten reeds goeddeels voorhanden zijn. Het beoogde oordeel over de meeste kosteneffectieve combinatie van maatregelen zal daarentegen waarschijnlijk meer werk met zich brengen. In Europees verband vindt momenteel nader beraad plaats over de wijze waarop deze economische analyse gestalte zou kunnen krijgen.

3.4.2. Terugwinning van kosten voor waterdiensten

Artikel 9 verplicht de lidstaten er toe om rekening te houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten. Ook van de uitvoering van deze verplichting dient in de stroomgebiedbeheersplannen verslag te worden gedaan. Het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten, dat tegen 2010 ingevoerd dient te zijn, is in artikel 9 van de richtlijn als volgt uitgewerkt. In de eerste plaats moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het waterprijsbeleid «adequate prikkels» bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van de richtlijn. In de tweede plaats geldt het beginsel van de kostenterugwinning van waterdiensten, waarbij rekening moet worden gehouden met het beginsel «de vervuiler betaalt». De kostenterugwinning is gekoppeld aan de diverse economische sectoren die ten minste onderverdeeld moeten worden in huishoudens, bedrijven en landbouw. Deze economische sectoren zullen elk een «redelijke bijdrage» moeten leveren aan de kostenterugwinning. Gezien deze terminologie behoeft van een volledige kostenterugwinning derhalve geen sprake te zijn. Dit laatste neemt niet weg dat de Commissie veel waarde hecht aan de kostenterugwinning van waterdiensten, hetgeen onder meer mag blijken uit haar mededeling van 26 juli 2000 over waterprijsbeleid.

Voor het beginsel van de kostenterugwinning is uiteraard van belang wat onder het begrip «waterdiensten» moet worden verstaan. Gezien de in artikel 2, onder 38, van de richtlijn opgenomen definitie moet dit begrip ruim worden uitgelegd. Zo moet hierbij in ieder geval worden gedacht aan onttrekking en opstuwning alsmede de opslag, behandeling en distributie van oppervlaktewater of grondwater. Ook moet hierbij met name worden gedacht aan het functioneren van de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), waarop het afvalwater van huishoudens en bedrijven gezuiverd wordt, inclusief de lozing van het effluent van deze rwzi's. Aangezien ook gesproken wordt over de «verzameling» van afvalwater zal de (gemeentelijke) riolering eveneens tot het begrip «waterdienst» gerekend moeten worden. Dit geldt evenzeer voor de drinkwatervoorziening, aangezien grondwater of oppervlaktewater daarvoor de noodzakelijke grondstof is. Tenslotte bestaan er argumenten om ook het waterkwantiteitsbeheer als een «waterdienst» te beschouwen. Juist met het oog op bepaalde economische activiteiten (landbouw, scheepvaart) wordt oppervlaktewater immers opgestuwd en soms over grote afstanden

«gedistribueerd». Uitgaande van deze omschrijving van het begrip «waterdiensten» moeten als «kosten» van deze waterdiensten de desbetreffende uitgaven worden aangemerkt die door de overheid (dan wel private ondernemingen die bepaalde taken van de overheid toebedeeld hebben gekregen) moeten worden gemaakt. Deze kosten laten zich onderscheiden in bijvoorbeeld de kosten van aanleg, beheer en onderhoud van riolering, rwzi's en het waterleidingnet. De kaderrichtlijn beoogt in beginsel te bewerkstelligen dat deze kosten niet langer via de algemene middelen van de overheid worden bekostigd, maar via specifieke belastingen dan wel prijzen worden doorberekend aan de verschillende economische sectoren, waarbij huishoudens, bedrijven en de landbouw apart worden genoemd.

Wanneer het bestaande Nederlandse financieringsstelsel van het waterbeheer wordt afgezet tegen het beginsel van de kostenterugwinning, kan worden vastgesteld dat de betreffende waterdiensten reeds in belangrijke mate via specifieke belastingen en prijzen voor «gebruikers» worden gefinancierd. Enerzijds is daarbij sprake van de beoogde adequate prikkels, kostenterugwinning en het beginsel «de vervuiler betaalt», anderzijds worden de lasten (thans circa 4 miljard euro per jaar) met name gedragen door de huishoudens, bedrijven en landbouw. In die zin is er dus geen aanleiding om het bestaande financieringsstelsel ingrijpend te wijzigen. Wel zal de komende tijd vanuit het nieuwe Europees perspectief nader worden bezien of er ook aanleiding bestaat om het onttrekken van oppervlaktewater uit de rijkswateren, waarvoor momenteel in het algemeen geen prijs in rekening wordt gebracht, alsnog aan een heffing dan wel een financieel vergunningvoorschrift te onderwerpen. Dit doet echter niet af aan de conclusie dat het bestaande Nederlandse financieringsstelsel op zichzelf goed aansluit bij het gedachtegoed van de richtlijn.

3.5. Uitvoering

3.5.1. Aansluiting met bestaande rapportages

Met het oog op de tijdige uitvoering van de kaderrichtlijn in Nederland is reeds in 1998, toen het voorbereidend overleg in EG-kader nog gaande was, op initiatief van het directoraat-generaal van de Rijkswaterstaat een projectgroep opgericht, waarin diverse geledingen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn vertegenwoordigd, naast het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen en met een agendalidmaatschap van de VNG. Voor verkenning van deelonderwerpen als doelstellingen en monitoring, geografische indeling, wetgeving en planvorming zijn werkgroepen ingesteld. Door de projectgroep is aan de implementatie van de richtlijn ruim aandacht besteed door middel van diverse voorlichtingsbijeenkomsten, symposia en workshops alsmede brochures, artikelen en een website op internet¹. Dit heeft geresulteerd in toenemend inzicht in en bewustwording van de opgaven waarvoor de kaderrichtlijn de betrokken bestuursorganisaties stelt. De resultaten zijn neergelegd in verschillende rapportages en publicaties, waarvoor kan worden verwezen naar de literatuurlijst die als bijlage bij deze memorie is gevoegd. Inmiddels heeft de projectorganisatie een handboek voorbereid², dat onder andere een concrete leidraad voor de uitvoering van de kaderrichtlijn ten behoeve van de waterbeheerders bevat. Het handboek zal steeds geactualiseerd en waar nodig aangevuld worden.

Voor veel inventarisaties, rapportages en maatregelen waarin de kaderrichtlijn voorziet kan gebruik worden gemaakt van bestaande verzamelingen en systemen. Additioneel moet worden voorzien in een gecoördineerde aanpak om een en ander toe te snijden op stroomgebiedsdistricten. Hiertoe zijn voor alle vier de Nederlandse delen van internationale

¹ Adres van de website is www.kaderrichtlijnwater.nl.

² Het concept-handboek is te vinden op de website.

stroomgebieddistricten inmiddels samenwerkingsverbanden in opbouw, waarbij voor elk district een projectleider is aangewezen die een initiële rol vervult.

3.5.2. Samenhang met WB21

Gedeeltelijk is er een inhoudelijke samenloop met de uitvoering van de nota «Anders omgaan met water», aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 9 maart 2001 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 625, nr. 1), waarin het waterbeleid voor de 21e eeuw – kortweg aan te duiden als WB21 – is verwoord. Globaal gesproken gaat ook WB21 in de richting van een meer op natuurlijke leest geschoeid waterbeheer. Terwijl in de kaderrichtlijn de waterkwaliteit centraal staat, concentreert WB21 zich op het voorkomen c.q. het beheersen van de gevolgen van wateroverlast. Aan het water moet ruimte worden gegeven in plaats van ontnomen, om de kans op calamiteiten door overstromingen niet verder te laten oplopen, om wateroverlast te beperken en water te kunnen sparen voor de verwachte droge perioden. WB21 omvat mede het rijksbeleid dat is neergelegd in de nota «Ruimte voor de rivier», die eveneens was gevoegd bij bovengenoemde brief van 9 maart 2001. Het decentrale gedeelte van WB21 richt zich op 17 deelstroomgebieden. De samenhang tussen implementatie van de kaderrichtlijn en WB21 komt tot uiting in de startovereenkomst die het kabinet voor de uitvoering van WB21 heeft gesloten met IPO, Unie van Waterschappen en VNG¹, waarin afspraken staan die onder andere behelzen dat door de provincies samen met de waterschappen en gemeenten strategische stroomgebiedvisies, met aansluitende regionale maatregelenprogramma's, worden opgesteld voor het op orde brengen van de deelstroomgebieden, rekening houdend met klimaatverandering en bodemdaling, en met een harde ruimtelijk-hydrologische taakstelling per deelstroomgebied. Bij de uitwerking zal ervoor worden gezorgd dat de deelstroomgebieden passen binnen één van de vier districten van de kaderrichtlijn en worden ook doelstellingen voor verdrogingsbestrijding, verziltingsbestrijding en verbetering van de waterkwaliteit geïntegreerd. WB21 kan dus worden gezien als een verdere implementatie van de stroomgebiedbenadering, waarbij de aspecten van bescherming tegen hoogwater en het kwantiteitsbeheer gestalte krijgen. Ook hier staat het gecoördineerd gebruik van bestaande bevoegdheden voorop. Bij de uitvoering van de kaderrichtlijn is de schaal van coördinatie overigens wel groter dan bij WB21; deze betreft immers het totale Nederlandse deel van een internationaal stroomgebieddistrict, welke coördinatie weer moet zijn ingebed in de coördinatie op internationaal niveau. De samenwerkingsverbanden die per deelstroomgebied zijn ontstaan in het kader van WB21 worden benut in de bovengenoemde samenwerking per stroomgebieddistrict. De Unie van Waterschappen toont zich in een reactie op het wetsvoorstel bezorgd over de gevolgen van WB21 en de kaderrichtlijn voor de planvorming. De Unie stelt dat vermeden moet worden dat er voor verschillende doeleinden tegelijkertijd verschillende plannen moeten worden vastgesteld en dat op de diverse overheidsniveaus sprake dient te zijn van één plan, dat zo nodig in verschillende kaders kan worden gehanteerd. Ook als men de deelstroomgebiedvisies als een plan wil aanmerken, is het in elk geval niet zo dat de analyses en beoordelingen ter uitvoering van artikel 5 van de kaderrichtlijn de vorm van een plan aannemen. Wel worden de resultaten daarvan te zijner tijd – in het jaar 2009 – verwerkt in het stroomgebiedbeheersplan, waarvan het Nederlandse deel geïntegreerd wordt in de nota waterhuishouding (zie onderdeel 4.2.3) en dus evenmin een nieuwe planverplichting met zich meebrengt. Ter vermijding van een mogelijk misverstand verdient het opmerking, dat WB21 als zodanig niet kan worden aangemerkt als implementatie van de kaderrichtlijn. De kaderrichtlijn moet van meet af aan

¹ Stcrt. 2001, nr. 36.

wettelijk geïmplementeerd worden, terwijl daarentegen voor wat betreft de uitvoering van WB21 op nationaal niveau de vrijheid bestaat om te beslissen over de eventuele gevolgen voor de wetgeving. Inmiddels is wel voorzien in één gezamenlijke bestuurlijke en ambtelijke coördinatie- en communicatiestructuur voor de uitvoering van de kaderrichtlijn en WB21. Daarbij wordt mede aandacht besteed aan het advies dat de Raad voor het openbaar bestuur in december 2001 heeft uitgebracht over bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid¹. Dit advies bevat zowel beschouwingen over WB21 als over de kaderrichtlijn, mede in relatie tot de organisatie en financiering van het waterschapsbestel en de integratie van wetgeving ten aanzien van waterbeheer. Een afzonderlijke kabinetsreactie op het advies is in voorbereiding.

In concreto is inmiddels in het kader van enkele proefprojecten in het Eemsdistrict en in Zuid-Holland en het zuidelijk deel van Noord-Holland ervaring opgedaan met de uitvoering van de kaderrichtlijn. Deze uitvoering zal in de eerste cyclus, die in 2009 moet culmineren in het eerste stroomgebiedbeheersplan, extra inspanningen van de betrokken waterbeherende bestuursorganen vergen. Daarna zal sprake zijn van zesjaarlijkse actualisatieronden, die een meer routinematig karakter kunnen aannemen. Voor wat betreft de voorbereiding van (de Nederlandse inbreng in) stroomgebiedbeheersplannen als zodanig verdient het vermelding, dat het stroomgebiedbeheersplan in belangrijke mate het karakter heeft van een samenvatting van de resultaten van de uitvoering van verplichtingen die in voorafgaande jaren aan de orde zijn geweest, met andere woorden: een administratief-redactionele operatie. Een uitzondering vormt wat dit betreft de samenvatting van het programma van maatregelen, aangezien dat programma als zodanig globaal tegelijk met het stroomgebiedbeheersplan wordt voorbereid. Dit komt echter eerst met ingang van het jaar 2006 aan de orde.

3.5.3. *Internationaal overleg*

Bij de voorbereidingen voor de uitvoering moet de internationale context steeds in het oog worden gehouden. Met het oog op de uitvoering van de kaderrichtlijn is, aangestuurd door informeel, EG-breed overleg op ambtelijk directeursniveau, de zogenaamde Strategische Coördinatiegroep van start gegaan, waaronder werkgroepen voor specifieke kwesties ressorteren. Het doel van dit overleg is het bevorderen van geharmoniseerde uitvoering in de verschillende lidstaten, door het opstellen van documenten met niet-bindende richtlijnen over een groot aantal onderwerpen waar de kaderrichtlijn nadere uitwerking behoeft². Vooral voor de verplichtingen van artikel 5 kaderrichtlijn inzake categorisering en type-indeling van wateren alsmede het vaststellen van referentieomstandigheden, waaraan ultimo 2004 moet zijn voldaan, is dit van groot belang. De eerdergenoemde projectgroep fungeert mede als kristallisatiepunt voor de Nederlandse inbreng in de genoemde EG-brede overleg-gremia.

Daarnaast is, zoals vermeld in onderdeel 3.1.2 van deze memorie, in elk van de vier voor Nederland relevante internationale stroomgebied-districten overleg gaande met de medebetrokken staten over de uitvoering van de kaderrichtlijn. Voor Nederland is van belang dat in de vier districten onderling geen nodeloze verschillen van benadering optreden, mede omdat de grenzen van de districten naar verwachting gebieden van verschillende provincies en waterschappen zullen doorsnijden. Tenslotte wordt ook de regionale grensoverschrijdende samenwerking, bijvoorbeeld via grenswatercommissies, door de uitvoering van de kaderrichtlijn gestimuleerd.

¹ «Water in orde», Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2001.

² Zie de website <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/wfd/information>.

3.5.4. Uitvoeringskosten

Het voorgaande illustreert dat op nationaal en internationaal niveau de voorbereiding van de uitvoering reeds is gevorderd. Het is de bedoeling om ook in het vervolg de uitvoering van de kaderrichtlijn zo veel mogelijk in te bedden in het bestaande integrale waterbeleid, dat met WB21 al een aanzienlijke versterking ondergaat. De apparaatskosten van uitvoering van de kaderrichtlijn binnen dit bredere beleid zijn niet eenvoudig afzonderlijk te becijferen, mede omdat het in belangrijke mate gaat om een voortzetting, al dan niet in aangepaste vorm, van reeds lopende activiteiten. Het meest duidelijk als nieuw aanwijsbaar zijn de kosten die gemoeid zullen zijn met coördinatie binnen elk van de vier Nederlandse delen van internationale stroomgebiedsdistricten. In totaal worden de laatstbedoelde kosten voor heel Nederland voorlopig geraamd op ongeveer € 2 miljoen per jaar in de periode 2003 tot en met 2009, die worden opgevangen binnen de begroting van Verkeer en Waterstaat. De verdeling van de overige apparaatskosten van de kaderrichtlijn over rijk, provincies en waterschappen is mede afhankelijk van de nog uit te werken nadere taakverdeling binnen de vier genoemde districten. In onderling overleg zullen hierover afspraken worden gemaakt door de betrokken overheden. Uitgangspunt is het streven om deze kosten binnen de bestaande budgetten op te vangen; over de apparaatskosten op de verschillende bestuurlijke niveaus zal overigens in 2005 een rapportage worden opgesteld. De kosten van nieuwe maatregelen voor burgers en bedrijven komen met die maatregelen zelf aan de orde bij de voorbereiding van de eerste stroomgebiedbeheersplannen, vanaf het jaar 2006. Het thans voorliggende wetsvoorstel voorziet uitsluitend in de benodigde «overheids-machinerie» en veroorzaakt geen administratieve of andere lasten voor het bedrijfsleven.

HOOFDSTUK 4. HET WETSVORSTEL

4.1. Algemeen

4.1.1. Strikte implementatie

De algemene beleidslijn bij de uitvoering van EG-richtlijnen vergt een strikte implementatie, dat wil zeggen dat de wettelijke maatregelen zich beperken tot hetgeen volgens het EG-recht verplicht is en niet dienen als voertuig voor nationaal beleid. Dat sluit overigens een eventueel toekomstig meeromvattend wetgevingsproject vanuit het perspectief van het integraal waterbeheer – zoals met name is bepleit door de Unie van Waterschappen in haar reactie op dit wetsvoorstel – geenszins uit. De eis van strikte wettelijke implementatie vanuit algemeen kabinetsbeleid spoort in dit geval goed met de wens van de betrokken overheidsinstanties op het niveau van rijk, provincies en waterschappen om aan te sluiten bij de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer. Er zijn wel wetswijzigingen nodig ten aanzien van de planvorming en de milieukwaliteitseisen. Het wetsvoorstel voorziet daartoe in wijzigingen van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer.

4.1.2. Planverplichtingen

De Wet op de waterhuishouding (Wwh) biedt een wettelijke basis voor de implementatie van met name de planverplichtingen van de kaderrichtlijn. De Wwh betreft immers de overheidszorg voor het op of in de bodem vrij voorkomende water, welke zorg in die wet als waterhuishouding wordt aangemerkt. De waterhuishouding bestrijkt als zodanig het breed georiënteerde maatregelenpakket van de kaderrichtlijn, gericht op het bereiken

van een goede toestand van het oppervlaktewater en een goede grondwatertoestand, zoals dat in de kaderrichtlijn is uitgewerkt in ecologische, chemische en kwantitatieve elementen.

De beoogde wijzigingen in de Wwh betreffen vooral de verwerking van de stroomgebiedbenadering in de regeling ten aanzien van de planvorming. Het hoofdstuk over de plannen voor de waterhuishouding zal in de beoogde opzet verschillende onderdelen van de kaderrichtlijn omvatten:

- a. het maatregelenprogramma voor het Nederlandse deel, waarvan de inhoud wordt verdeeld over de verschillende wettelijke plannen, ten einde aan te sluiten bij de bestaande bevoegdheden van de verschillende betrokken bestuursorganen;
- b. de Nederlandse inbreng in een internationaal stroomgebiedbeheersplan, dan wel, indien geen internationaal plan tot stand komt, een nationaal stroomgebiedbeheersplan; dit wordt voor elk district in de nota waterhuishouding opgenomen;
- c. de aanwijzing van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen in de beheersplannen van het rijk en decentrale waterbeheerders, alsmede de provinciale plannen.

4.1.3. Milieudoelstellingen

De Wet milieubeheer (Wm) biedt in hoofdstuk 5, betreffende milieukwaliteitseisen, een passend kader voor de verwerking van de milieudoelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn. In het stelsel van hoofdstuk 5 Wm worden de doelstellingen in concreto vastgelegd in uitvoeringsmaatregelen. Op enkele punten wordt dit hoofdstuk thans aangepast om te voorzien in een toereikende basis voor de verwerking van bijzondere aspecten van artikel 4 kaderrichtlijn, zoals de bepaling van de goede ecologische toestand per watertype en de «standstill»-clausules, in de uitvoeringsmaatregelen. Hoofdstuk 5 van de Wm biedt ook het kader voor regeling van de monitoringsverplichtingen van artikel 8 kaderrichtlijn. Ook de verplichtingen met betrekking tot het opzetten en bijhouden van registers van beschermde gebieden kunnen in het kader van de Wm worden geïmplementeerd.

4.2. Wijziging Wet op de waterhuishouding

4.2.1. Algemene bepalingen

In hoofdstuk I van de Wwh worden enige begripsbepalingen ingevoerd, die nodig zijn voor een goede toepassing van de kaderrichtlijn en inhoudelijk grotendeels aan de richtlijn zijn ontleend. In de begripsomschrijving «Onze Ministers» wordt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingevoegd naast de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het begrip «Onze Ministers» komt voor in het hoofdstuk over de planvorming. De plannen zullen immers ingevolge de kaderrichtlijn mede betrekking hebben op beleidsterreinen die ressorteren onder de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), zoals natuurbescherming en de regulering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 is overigens reeds een wijziging aangebracht in artikel 3, derde lid, van de Wwh, waardoor het «haasje-over»-mechanisme van dat lid mede betrekking heeft op het nationale natuurbeschermingsbeleid. In verband met het voorgaande zijn de Minister van VROM en de Staatssecretaris van LNV mede verantwoordelijk voor dit wetsvoorstel. Voorts wordt voorzien in de indeling van Nederland in de delen van de vier relevante internationale stroomgebied-districten, alsmede in de vaststelling van de onderlinge grenzen en de toewijzing van kustwateren en grondwatervoorkomens aan de districten.

Voor de uitvoering van vele richtlijnverplichtingen, met name inzake analyse en beoordeling van de kenmerken van het stroomgebieddistrict, het samenstellen van een register van beschermde gebieden en het beschermen van water dat wordt gebruikt als grondstof voor de bereiding van drinkwater, de monitoring van de toestand van oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden (artikel 5 t/m 8 kaderrichtlijn) moet een stroomgebiedsgewijze aanpak worden gevolgd. Dit brengt onder andere met zich mee, dat gewaarborgd moet zijn dat gegevens die beschikbaar zijn of kunnen komen op provinciaal niveau of bij waterkwaliteitsbeheerders dan wel waterkwantiteitsbeheerders per district, op geordende wijze worden aangeleverd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze minister verzorgt de desbetreffende rapportages aan de Commissie c.q. de verwerking in de stroomgebiedbeheersplannen. Met het oog hierop zijn enkele bepalingen opgenomen in hoofdstuk I van de Wwh. Hiermee, maar ook via de toespitsing van bestaande bevoegdheden van coördinerende aard in hoofdstuk II van de Wwh (zie hierna), komt tot uiting dat de Minister van Verkeer en Waterstaat te samen met de twee andere genoemde ministers binnen Nederland per stroomgebieddistrict een coördinerende taak heeft en daartoe is uitgerust met de nodige bevoegdheden.

4.2.2. Maatregelenprogramma

Artikel 11 van de kaderrichtlijn, betreffende het programma van maatregelen, somt in het derde lid een scala van minimaal in het programma te verwerken basismaatregelen op, dat maatregelen omvat die in de Nederlandse situatie op diverse niveaus worden getroffen. Zo zijn er maatregelen waarvoor het rijksniveau passend is, zoals een verbod op het in oppervlaktewateren brengen van verontreinigende stoffen (onderdeel g, in Nederland gerealiseerd via de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Ook een combinatie van rijks- en provinciaal niveau kan aan de orde zijn, zoals het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking (onderdeel e, in Nederland gerealiseerd door het verbod met vergunningstelsel van artikel 24 Wwh, dat op provinciaal niveau wordt geconcretiseerd door aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen). Ook de verplichting van artikel 11, eerste en tweede lid, om waar nodig aanvullende maatregelen als bedoeld in artikel 11, vierde lid, te treffen, kan op verschillende bestuurlijke niveaus aan de orde zijn. Het wetsvoorstel voorziet er in dat elke maatregel van artikel 11 kaderrichtlijn per district wordt verwerkt in het plan dat daarvoor het meest in aanmerking komt volgens de bestaande reikwijdte van de plannen. Daartoe worden in de artikelen 3, 5, 7 en 9 van de Wwh, waarin de inhoud van de diverse plannen geregeld wordt, telkens clausules opgenomen die nopen tot verwerking van de onderscheidenlijk in die plannen passende maatregelen (artikel I, onderdeel E, onder 2, onderdeel G, onder 1, onderdeel I, onder 1, en onderdeel K, onder 1, van het wetsvoorstel). Waar dat de duidelijkheid kan dienen zijn daarbij nog uitdrukkelijk criteria vermeld. Zo is ten aanzien van de in de nota waterhuishouding op te nemen maatregelen ex artikel 11 kaderrichtlijn vermeld, dat het moet gaan om maatregelen die betrekking hebben op alle vier Nederlandse delen van internationale stroomgebieddistricten. Te denken valt bij voorbeeld aan het vergunningstelsel van de Wvo. In artikel 11, eerste lid, kaderrichtlijn is uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid dat een lidstaat maatregelen kan nemen die op alle op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebieddistricten van toepassing zijn. Voor wat betreft de verwerking van het pakket van artikel 11 kaderrichtlijn in het beheersplan rijkswateren moet het uiteraard gaan om maatregelen die betrekking hebben op bij het rijk in beheer zijnde wateren en daarmee in verbinding staande andere wateren waarop dat plan betrekking heeft. Voor de provinciale plannen voor de waterhuishouding moet het gaan om maatregelen betref-

fende de waterhuishouding in de provincie, met uitzondering van maatregelen die passen in het beheersplan voor rijkswateren dan wel in een beheersplan van een waterkwaliteits- of waterkwantiteitsbeheerder. De verdeling van het pakket van artikel 11 kaderrichtlijn over de verschillende plannen is met deze betrekkelijk globale criteria nog niet sluitend geregeld. Ten einde te verzekeren dat alle in artikel 11, tweede tot en met zesde lid, bedoelde maatregelen worden getroffen en dat geen doublures optreden, is een coördinatie nodig, mede voor overloopsituaties waarin wateren hun loop hebben door verschillende beheersgebieden. Bovendien eist artikel 3, vierde lid, van de kaderrichtlijn uitdrukkelijk coördinatie per stroomgebiedsdistrict. Daarom zijn verplichtingen voor de betrokken bestuursorganen opgenomen ten aanzien van onderlinge afstemming van de diverse plannen. Deze verplichtingen werken aanvullend ten opzichte van de reeds bestaande mechanismen in de Wwh – van inhoudelijke of procedurele aard – met de mogelijkheid van een coördinerende werking binnen een Nederlands deel van een district, te weten:

- het vereiste van «rekening houden met» een richtinggevend plan (artt. 5, eerste lid, 7, eerste lid, en 9, eerste lid);
- het vereiste van voorbereiding van het provinciale plan in overleg met de waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheerders (artikel 8, eerste lid) en GS van de aangrenzende provincies (artikel 8, vierde lid), waaraan thans nog de betrokken ministers worden toegevoegd;
- de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 10 Wwh jegens provinciale staten betreffende het provinciale plan en de relevante provinciale verordeningen, die ter verduidelijking is aangevuld;
- het vereiste van goedkeuring van decentrale beheersplannen (artikel 9, derde lid, Wwh);
- de regels in provinciale verordeningen met betrekking tot de inrichting en de voorbereiding van het beheersplan, alsmede de samenwerking van waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheerders (artikel 9, vierde lid).

De Wwh bevat reeds voorzieningen voor de doorwerking van het in plannen betreffende de waterhuishouding neergelegde beleid naar aangrenzende beleidsterreinen. Ingevolge artikel 3, derde lid, Wwh geeft de nota waterhuishouding aan in hoeverre de hoofdlijnen zijn afgestemd op dan wel leiden tot aanpassing van het nationale milieubeleid en in hoeverre en op welke termijn de betrokken ministers voornemens zijn het geldende nationale milieubeleidsplan te herzien. Ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de Natuurbeschermingswet 1998 zal deze bepaling een overeenkomstige voorziening gaan bevatten met betrekking tot het nationale beleid ten aanzien van natuur en landschap. Artikel 7 van de Wwh bevat een overeenkomstige bepaling voor doorwerking van het provinciale plan voor de waterhuishouding naar milieubeleid, ruimtelijke ordening alsmede verkeers- en vervoersbeleid. Wettelijke bepalingen ten aanzien van plannen in de genoemde andere beleidssectoren kennen ook dergelijke bepalingen, waardoor in totaal sprake is van een «haasje-over»-mechanisme voor plannen die gevolgen hebben voor de ruimtelijke omgeving. Als voorbeeld kan dienen het op grond van artikel 11, derde lid, onderdeel h, kaderrichtlijn in de nota waterhuishouding opnemen van een beleidsvoornemen ten aanzien van een diffuse bron van waterverontreiniging zoals een terugdringing van het gebruik van gecreosoteerd hout, dat in concreto in belangrijke mate vorm zal krijgen via een maatregel op basis van de algemene milieuwetgeving. Ook het wettelijk vereiste van medeondertekening van de nota waterhuishouding door de Ministers van VROM en van LNV kan als horizontaal coördinatiemechanisme worden gezien.

De raadpleging van bevoegde autoriteiten in Duitsland en België voor zover het grensvormende of grensoverschrijdende wateren betreft, welke raadpleging al in bestaande bepalingen van de Wwh is voorzien, blijft daarnaast nodig. Raadpleging van bevoegde autoriteiten elders in het

internationale stroomgebieddistrict inzake alle afzonderlijke delen van het programma zou echter te ver voeren. Het maatregelenprogramma heeft als zodanig een nationaal karakter. De door artikel 3, vierde lid, kaderrichtlijn gevraagde internationale coördinatie van de programma's krijgt in belangrijke mate zijn beslag via de stroomgebiedbeheersplannen, die immers samenvattingen bevatten van de programma's van maatregelen. Naar het zich laat aanzien zullen per internationaal stroomgebieddistrict afspraken tot stand komen inzake enerzijds bilaterale coördinatie van de maatregelenprogramma's tussen buurstaten binnen het district en anderzijds gezamenlijke voorbereiding van uitgangspunten, richtlijnen of maatregelen die het totale district betreffen door alle betrokken staten. De genoemde bilaterale coördinatie kan mede op decentraal niveau geschieden; de multilaterale coördinatie komt op regeringsniveau aan de orde, waarbij overigens intern per staat wel een inbreng van decentrale organen mogelijk is.

De coördinatie van de in artikel 11 kaderrichtlijn bedoelde maatregelen binnen een lidstaat, bilateraal en multilateraal per internationaal district, vereist synchronisatie van de voorbereiding van de betrokken plannen. De verwachting is dat in internationaal verband een zesjaarlijks ritme wordt aangehouden. Het is daarom het meest duidelijk om voor de op de Wwh gebaseerde plannen over te gaan op een maximumtermijn voor herziening van zes jaar, al zou formeel met de totnogtoe geldende 4-jaarstermijn ook aan de maximumtermijn van de richtlijn voldaan kunnen worden. Binnen de maximumtermijn van zes jaar blijven tussentijdse herzieningen uiteraard mogelijk.

Aangezien het eerste programma eerst in het jaar 2009 tot stand behoef te zijn gebracht en de daarin vervatte maatregelen pas in het jaar 2012 operationeel behoeven te zijn, worden de wettelijke voorzieningen (wetswijzigingen en uitvoeringsmaatregelen, alsmede decentrale verordeningen) die nodig kunnen zijn om al de maatregelen van het programma daadwerkelijk uit te voeren, thans nog niet meegenomen in het kader van de implementatie die ultimo 2003 voltooid moet zijn. Overigens zullen lang niet alle maatregelen de vorm van regelingen of verordeningen behoeven te krijgen. De planvaststellende bestuursorganen zijn gehouden om bij de toepassing van bestaande instrumenten als vergunningen en peilbesluiten rekening te houden met die plannen, zoals ook tot uiting komt in wettelijke bepalingen als de artikelen 1, zesde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de artikelen 16, eerste lid, en 24, vierde lid, van de Wwh en artikel 14, derde lid, van de Grondwaterwet.

4.2.3. Stroomgebiedbeheersplannen

Uit de eerder in deze memorie opgenomen weergave van de inhoud van artikel 13 van de kaderrichtlijn bleek al, dat een stroomgebiedbeheersplan een omvangrijk document zal zijn. Artikel 14 van de kaderrichtlijn geeft voorschriften omtrent de voorbereidingsprocedure voor de opstelling, herziening en aanpassing van stroomgebiedbeheersplannen. Daarbij wordt aangegeven welke documenten voor het publiek beschikbaar moeten zijn zodat daarover opmerkingen kunnen worden gemaakt en wordt in een inspraaktermijn van ten minste zes maanden voorzien. Daarnaast wordt voorgeschreven dat de lidstaten de actieve participatie van alle betrokken partijen aanmoedigen bij de uitvoering van de kaderrichtlijn. Gelet op met name deze zware voorbereidingsprocedure en in aanmerking genomen het bundelende en samenvattende karakter van zodanige plannen, wordt ingevolge het beoogde artikel 3, eerste lid, onderdeel b, Wwh een zodanig plan – of althans het Nederlandse deel van een internationaal stroomgebiedbeheersplan – volledig opgenomen in de nota waterhuishouding en wordt de inhoud hiervan in formeel opzicht dus niet verdeeld over de diverse Wwh-plannen. In materieel opzicht zal die inhoud echter het product zijn van samenwerking van alle betrokken

instanties, waarbij de inbreng in belangrijke mate vanuit decentrale niveaus wordt geleverd. Niet in de laatste plaats is daarbij van belang dat het Nederlandse programma van maatregelen, dat mede in het stroomgebiedbeheersplan wordt samengevat, wel degelijk bestaat uit componenten die een plaats vinden in plannen op verschillende bestuurlijke niveaus, zoals hiervoor is uiteengezet. Voor wat betreft een internationaal stroomgebiedbeheersplan kan in de Wwh uiteraard slechts de voorbereidingsprocedure worden geregeld voor zover die zich binnen de Nederlandse rechtsmacht kan afspelen. Dit betreft primair het in de nota waterhuishouding opnemen van het deel van het internationale stroomgebiedbeheersplan dat rechtstreeks betrekking heeft op het Nederlandse deel van het stroomgebieddistrict. Voorts moeten de relevante stukken in het kader van de voorbereiding van het totale internationale plan, dus met inbegrip van gedeelten die in het buitenland worden opgesteld, aan inspraak worden onderworpen en moeten de ontvangen zienswijzen ter kennis worden gebracht aan de bevoegde buitenlandse autoriteiten, voor zover zij niet uitsluitend betrekking hebben op het Nederlandse deel van het plan. In de Wwh wordt tot op heden niet voorgeschreven op welke wijze de nota waterhuishouding moet worden voorbereid, er is slechts bepaald dat met betrekking tot grensvormende of grensoverschrijdende wateren de bevoegde Belgische en Duitse autoriteiten moeten worden geraadpleegd. In de praktijk wordt de nota voorbereid volgens een open planproces, dat alle betrokkenen bij het waterbeheer de gelegenheid geeft hun zienswijze op de voortgang van het waterbeleid mondeling of schriftelijk naar voren te brengen. Het wetsvoorstel voorziet er in dat de nota waterhuishouding wordt voorbereid volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en aan een ieder de gelegenheid moet worden geboden zijn zienswijze omtrent het ontwerpplan naar voren te brengen; daarbij is uitgegaan van aansluiting op de afdeling 3.4 zoals die komt te luiden ingevolge de nog niet in werking getreden Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb¹. Hoewel het tijdstip van inwerkingtreding nog niet vaststaat, mag worden aangenomen dat de gewijzigde afdeling 3.4 van toepassing zal kunnen zijn in 2006, wanneer de voorbereidingsprocedure voor de internationale stroomgebiedbeheersplannen aanvangt. Op zich is de Nederlandse inbreng in het internationale stroomgebiedbeheersplan geen besluit in de zin van de Awb, maar artikel 3:1, tweede lid, van die wet maakt toepassing van afd. 3.4 mogelijk op andere handelingen dan besluiten, dus ook op het vaststellen van de Nederlandse inbreng voor een internationaal stroomgebiedbeheersplan. De internationale coördinatie is intergouvernementeel van aard; de kaderrichtlijn legt niet de basis voor supranationale organen. Dit doet er niet aan af, dat bij de vaststelling van de nota rekening moet worden gehouden met de internationale coördinatie-resultaten, die neerslaan in de internationale stroomgebiedbeheersplannen. In artikel 3, eerste lid, Wwh wordt een bepaling van deze strekking opgenomen, die overeenkomt met soortgelijke clausules elders in de Wwh over planrelaties. In de internationale afspraken kan – voor bepaalde aspecten – besloten liggen dat gemotiveerde afwijking niet mogelijk is; alsdan moeten die afspraken «in acht worden genomen» bij het vaststellen van de nota waterhuishouding. Via de reeds beschreven mechanismen werkt de nota vervolgens door in de andere Nederlandse plannen. Het wettelijke vereiste dat bij de vaststelling van een plan (i.c. de nota waterhuishouding) rekening wordt gehouden met een ander plan (i.c. het internationaal stroomgebiedbeheersplan) brengt met zich mee dat in de voorbereidingsfase een zelfde eis van toepassing is: bij het opstellen van het ontwerp-plan wordt rekening gehouden met de internationale afspraken ter zake.

¹ Stb. 2002, 54.

4.2.4. Aanwijzing van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen

Voorzien wordt in bepalingen over aanwijzing van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan – in casu uitsluitend oppervlaktewateren – als kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen in de regimes voor de verschillende plannen, overeenkomstig artikel 4 van de kaderrichtlijn. Gelet op de verwantschap van deze materie met die van de functie-toekenning, past dit goed in de plannen voor de waterhuishouding. De aanwijzingen van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen, brengen ingevolge artikel 4, eerste lid, onderdeel iii, van de kaderrichtlijn de specifieke doelstelling «goed ecologisch potentieel en goede chemische toestand» met zich mee voor de aangewezen oppervlaktewateren; deze milieudoelstelling wordt per type waterlichamen uitgewerkt in regelingen op basis van hoofdstuk 5 Wm. Ten behoeve van de aanwijzingen wordt voor het beheersplan rijkswateren een uitdrukkelijke bepaling opgenomen in artikel 5, derde lid, onderdeel a, Wwh en worden voor de decentrale plannen overeenkomstige bepalingen verwerkt in de artikelen 7 en 9 Wwh. Het verdient hier nog signalering, dat de in artikel 7 van de kaderrichtlijn verplicht gestelde aanwijzing van waterlichamen die worden gebruikt voor de onttrekking van water ten behoeve van de bereiding van drinkwater wordt meegenomen bij de bestaande wettelijk geregelde functietoekenning. Zie hiervoor de artikelen 3, tweede lid, onderdeel a, 5, tweede lid, onderdeel a, en 7, derde lid, onderdeel a, van de Wwh.

4.3. Wijziging Wet milieubeheer

4.3.1. Algemeen

De implementatie van de milieukwaliteitsdoelstellingen in de Wet milieubeheer kan worden aangemerkt als één van de kernverplichtingen voortvloeiend uit de kaderrichtlijn. Daarnaast wordt in de Wm een aantal verplichtingen op het gebied van monitoring van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens geïmplementeerd, alsmede de registratie van beschermde gebieden. Nederland wordt opgedragen ernaar te streven om de doelstellingen van de kaderrichtlijn binnen vijftien jaar na publicatie (22 december 2015) te bereiken. Voor implementatie van voornoemde zaken in deze wet is gekozen omdat deze kaderwet de mogelijkheid biedt procedurebepalingen op te nemen ter bescherming van het milieu. Hoofdstuk 5 Wm voorziet in de mogelijkheid milieukwaliteitseisen op te stellen in het belang van de bescherming van het milieu. Aan dit hoofdstuk wordt, onder andere, een nieuw artikel 5.2b toegevoegd dat voorziet in de mogelijkheid van een samenstel van een algemene maatregel van bestuur en provinciale regelingen ter implementatie van de landelijk geldende, naar watertype gedifferentieerde kwaliteitseisen die op grond van de kaderrichtlijn moeten worden vastgesteld. Voor deze juridische constructie is gekozen om recht te doen aan het onderscheid tussen de stofgerichte normen en de ecologische milieudoelstellingen die zijn verbonden aan watertypen.

In aansluiting op de beschouwing over inspannings- en resultaatsverplichtingen in onderdeel 2.2 van deze memorie (bij de bespreking van artikel 4 van de kaderrichtlijn) zij er op gewezen, dat bij de implementatie van de milieudoelstellingen in Nederland de keuze bestaat tussen richtwaarden en grenswaarden in de zin van de Wm. Een *grenswaarde* geeft de kwaliteit aan die op het in de maatregel aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden instandgehouden. Dit lijkt het meest op een resultaatsverplichting en zal aan de orde komen voor de beschermde gebieden. Een *richtwaarde* geeft de kwaliteit aan die op het in de maatregel aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk

moet worden instandgehouden. Men kan dit beschouwen als een inspanningsverplichting; dit komt dus aan de orde voor de overige milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn.

4.3.2. Milieukwaliteitsdoelstellingen oppervlaktewaterlichamen

Op grond van de kaderrichtlijn dienen oppervlaktewateren te worden ingedeeld in oppervlaktewatercategorieën, te weten; rivieren, meren, overgangswateren en kustwater of aangemerkt te worden als kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewateren. Voor aanwijzing van een oppervlaktewater als kunstmatig of sterk veranderd dient een procedure te worden gevolgd welke voornamelijk slechts op hoofdlijnen in de kaderrichtlijn is opgenomen. De procedure wordt in Europees verband nader uitgewerkt en zal als richtsnoer voor de lidstaten gaan dienen. Voor de eerste vier categorieën geldt dat binnen 15 jaar na inwerkingtreding van de kaderrichtlijn gestreefd moet worden naar een goede chemische en ecologische toestand. Voor kunstmatige en sterk veranderde wateren geldt dat binnen vijftien jaar na inwerkingtreding van de kaderrichtlijn gestreefd moet worden naar een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel.

Op basis van de indeling in bovengenoemde oppervlaktewatercategorieën geeft de kaderrichtlijn een systematiek om tot een verdere karakterisering van typen oppervlaktewaterlichamen te komen. Kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen dienen nader getypeerd te worden, gebruik makend van de systematiek voor de oppervlaktewatercategorie die het meest lijkt op het betrokken sterk veranderde of kunstmatige waterlichaam.

De kaderrichtlijn voorziet vervolgens in de totstandkoming van de ecologische, naar watertype gedifferentieerde, (water-)milieudoelstellingen. Deze dienen te worden afgeleid van referentiewaarden. Deze referentieomstandigheden behoeven geen wettelijke vastlegging. Het betreft een eenmalige vaststelling van de onverstoorde staat van het oppervlaktewatertype of zeer geringe afwijking daarvan. De milieudoelstellingen worden vervolgens vastgelegd via een beschrijving van omstandigheden die, kort gezegd, geringe afwijkingen inhouden van de eerder genoemde referentieomstandigheden. Deze milieudoelstellingen worden in het kader van de Wm omgezet als milieukwaliteitseisen. Voor zover mogelijk wordt de goede ecologische toestand conform de voorschriften van de kaderrichtlijn vastgesteld in de vorm van generieke, naar typen oppervlaktewater gedifferentieerde, kwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 5.2b jo. artikel 5.1 Wm. Echter, aangezien de ecologische toestand van oppervlaktewateren in een aantal gevallen betrekking heeft op watertypen of beschermde gebieden die slechts op regionale schaal voorkomen, bestaat voor deze gevallen de mogelijkheid om vaststelling van de goede ecologische toestand in de vorm van grensen/of richtwaarden in provinciale milieuverordeningen via artikel 5.2b jo. artikel 5.5 Wm op te dragen aan provinciale staten en uit te voeren in provinciale milieuverordeningen. Voor sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewaterlichamen kan op overeenkomstige wijze op landelijk of provinciaal niveau het goed ecologisch potentieel worden bepaald.

De kaderrichtlijn voorziet voorts in de totstandkoming van de chemische waterkwaliteitseisen voor prioritaire stoffen, die in beginsel gelijk zijn voor alle oppervlaktewateren, hetgeen betekent dat de daaruit voortvloeiende goede chemische toestand een generieke waterkwaliteitseis betreft. De goede chemische toestand wordt daarom ingevuld bij een algemene maatregel van bestuur, op basis van het nieuwe artikel 5.2b Wm jo. artikel 5.1 Wm.

4.3.3. Milieukwaliteitsdoelstellingen grondwaterlichamen

Momenteel zijn er geen wettelijk vastgelegde milieukwaliteitseisen voor grondwater. Ter implementatie van de kaderrichtlijn geeft het wetsvoorstel de mogelijkheid milieukwaliteitseisen voor grondwater op grond van de Wm op te stellen en brengt ook grondwaterkwantiteitsaspecten onder in de Wm. Aan die keus ligt de hierna volgende redenering ten grondslag. De Wm kent geen definitie van milieukwaliteit. In artikel 5.1 Wm is aangegeven dat middels milieukwaliteitseisen een bepaalde gewenste milieukwaliteit kan worden bereikt. Milieukwaliteitseisen zijn eisen betreffende de kwaliteit van onderdelen van het fysieke milieu die aangeven in welke toestand het desbetreffende onderdeel dient te verkeren op een daarbij te bepalen tijdstip¹. Milieukwaliteitseisen kunnen elke vorm aannemen die voor een zinvolle beschrijving van het beoogde resultaat wenselijk is². Hieruit volgt dat milieukwaliteitseisen het karakter van een beschrijving van een bepaalde toestand van een milieucompartiment op een bepaald tijdstip kunnen inhouden. Dit kan zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve toestand betreffen. Ten aanzien van het verband tussen grondwaterstandsregime en milieukwaliteit kan worden geconstateerd dat veranderingen in het grondwaterstandsregime invloed kunnen hebben op de multifunctionaliteit van de bodem. Een wijziging in dat regime, bijvoorbeeld een verlaging van de grondwaterstand kan een negatieve invloed hebben op landbouwgewassen, landschappen en natuurgebieden. Door middel van beheersing van het grondwaterstandsregime kan een gewenste milieukwaliteit worden bereikt. Derhalve kan een bepaald grondwaterstandsregime in een bepaald gebied als kwaliteitseis worden aangemerkt.

Artikel 2, onderdeel 19, van de kaderrichtlijn bepaalt dat de «grondwater-toestand» een algemene aanduiding betreft van de toestand van een grondwaterlichaam, bepaald door de kwantitatieve of chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden. Artikel 2, onderdeel 20, definieert vervolgens de «goede grondwater-toestand» als de toestand van een grondwaterlichaam waarvan zowel de kwantitatieve als de chemische toestand tenminste «goed» zijn. De kaderrichtlijn geeft vervolgens, kort samengevat, het zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater met de bedoeling een goede grondwater-toestand uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn te bereiken als milieudoelstelling.

Op grond van bovenstaande redenering wordt in het wetsvoorstel het grondwaterstandsregime op een bepaald tijdstip als milieukwaliteitseis aangemerkt en in hoofdstuk 5 van de Wm als volgt ondergebracht. De goede kwantitatieve toestand dient voor de binnen een stroomgebied onderscheiden grondwaterlichamen te worden geformuleerd conform de vereisten van de kaderrichtlijn. Aangezien de goede kwantitatieve toestand in hoge mate samenhangt met gebiedskarakteristieken dient deze, indien noodzakelijk, gebiedsgericht te worden. Artikel 5.2b Wm voorziet voor de implementatie van de milieukwaliteitsdoelstellingen voor grondwater, evenals voor oppervlaktewater, in de mogelijkheid van een opdracht tot uitwerking in een provinciale milieuverordening. De Grondwaterwet blijft met artikel 24 van de Wwh het verdere instrumentarium bieden voor het kwantitatieve grondwaterbeheer, maar deze wetten kennen geen regeling voor het vaststellen van bindende doelstellingen. De goede chemische toestand wordt voor de binnen een stroomgebied onderscheiden grondwaterlichamen geformuleerd conform de voorschriften van de kaderrichtlijn. De goede chemische toestand wordt grotendeels ingevuld in de vorm van generieke, deels in overeenstemming met op communautair niveau vastgestelde, kwaliteitsdoelstellingen, welke van toepassing zijn op alle grondwaterlichamen en bij een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 5.2b Wm jo. 5.1 Wm zullen worden vastgesteld. Voor relevante parameters waarvoor de goede

¹ Aldus de memorie van toelichting, MvT TK Kamerstukken II 1988/-1989, 21 163, nr. 3, p. 41.

² Zie de memorie van antwoord, Kamerstukken II 1990/91, 21 163, nr. 5, p. 44.

chemische toestand in sterke mate wordt bepaald door gebiedseigen karakteristieken wordt de vaststelling van de goede chemische toestand via artikel 5.2b jo. artikel 5.5 Wm opgedragen aan provinciale staten.

4.3.4. Milieudoelstellingen beschermde gebieden

Milieudoelstellingen voor beschermde gebieden betreffen alle bovengenoemde doelstellingen voor oppervlaktewater en grondwater, aangevuld met specifieke milieudoelstellingen zoals reeds zijn opgenomen in de regelingen waaronder de betreffende gebieden zijn ingesteld en waarnaar in de kaderrichtlijn wordt verwezen. Voor zover de milieudoelstellingen generieke doelstellingen betreffen worden deze in het wetsvoorstel geïmplementeerd bij een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 5.2b Wm jo. artikel 5.1 Wm. Voor bepaalde gebieden is ook van belang, dat op grond van artikel 1c van de Wvo-doelstellingen die specifiek strekken tot bescherming van bijzondere levensgemeenschappen of soorten bij algemene maatregel van bestuur voor daarbij aan te wijzen watertypen kunnen worden vastgesteld. De implementatie van doelstellingen welke specifiek betrekking hebben op regiogebonden beschermde gebieden wordt op grond van artikel 5.2b Wm jo. artikel 5.5 Wm opgedragen aan provinciale staten.

4.3.5. Aanscherping stand-stillverplichting

Het thans geldende artikel 5.2, derde lid, van de Wm stelt, kort samengevat, dat indien in een gebied waarvoor een milieukwaliteitseis geldt voor het betrokken onderdeel van het milieu de kwaliteit beter is dan de eis aangeeft, die kwaliteit in de plaats komt van de in de eis aangegeven kwaliteit. Dit wordt ook wel het standstillbeginsel genoemd. Het artikel zegt niets over de situatie waarin de kwaliteit slechter is dan de eis aangeeft.

De kaderrichtlijn stelt in diverse bepalingen uitdrukkelijk dat geen verdere achteruitgang van de feitelijke kwaliteit mag plaatsvinden en beperkt dit niet tot gevallen waarin de milieukwaliteitsdoelstelling reeds is bereikt. In artikel 4, eerste lid, onderdeel a, onder i, vereist de kaderrichtlijn dat de nodige maatregelen ten uitvoer worden gelegd ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma. Deze aanscherping van de stand-stillverplichting wordt nog eens bevestigd in artikel 4, zesde lid, dat bepaalt dat een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen niet strijdig is met de voorschriften van de kaderrichtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen, die uitzonderlijk zijn en niet redelijkerwijze waren te voorzien, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen. Ook in artikel 4, onderdeel b, onder iii, en artikel 7, derde lid, kaderrichtlijn is sprake van een dergelijke aanscherping van de stand-stillverplichting.

Bovengenoemde artikelen vereisen een aanpassing van de stand-stillverplichting zoals hierboven geformuleerd in de Wm. Implementatie van een aanscherping van de stand-stillverplichting is op grond van de hierboven genoemde bepalingen van de kaderrichtlijn noodzakelijk om achteruitgang van de feitelijke milieukwaliteit zowel in geval van richtwaarden als van grenswaarden gedurende de periode tot 15 jaar na datum inwerkingtreding richtlijn te voorkomen. Om aan dit vereiste tegemoet te komen wordt voorgesteld het nieuwe artikel 5.2b, vierde lid, Wm op te nemen.

4.4. Uitvoeringsmaatregelen

In onderdeel 3.5 is reeds een beeld geschetst van de activiteiten die in gang zijn gezet voor de uitvoering van de richtlijn, waaronder de voorbereiding van een handboek voor de uitvoerende instanties. In de periode tot ultimo 2003 wordt een algemene maatregel van bestuur op basis van het beoogde nieuwe artikel 2a van de Wwh tot stand gebracht, betreffende de grenzen van de stroomgebiedsdistricten. Nadat bij de uitvoering van de analyses van artikel 5 van de richtlijn eind 2004 de verschillende watertypen in kaart zijn gebracht en referentieomstandigheden zijn bepaald, zullen in de daarop volgende jaren de concrete ecologische normen per watertype daarvan worden afgeleid. Parallel aan dat proces zal, ter uitvoering artikel 16 van de richtlijn, naar verwachting in het jaar 2006 een nadere richtlijn tot stand komen met een communautaire normering ten aanzien van de prioritairere stoffen. Vervolgens zullen zo spoedig mogelijk een of meer algemene maatregelen van bestuur op basis van hoofdstuk 5 van de Wm tot stand worden gebracht voor de omzetting van een en ander in milieukwaliteitseisen, alsmede ter verwerking van de bijbehorende meet- en registratieverplichtingen. Tegelijkertijd moet de ecologische milieukwaliteitscomponent worden uitgewerkt in provinciale verordeningen.

Ten slotte zal, tegelijk met de vormgeving van het eerste programma van maatregelen, tegen het jaar 2009 de voorbereiding moeten aanvangen van de wettelijke maatregelen die in het programma besloten liggen, voor zover die niet reeds onderdeel vormen van de geldende wetgeving. Deze tranche kan zowel formele wetgeving als uitvoeringsregelingen omvatten.

4.5. Handhaving en toezicht

Ingevolge artikel 23 van de kaderrichtlijn moeten sancties worden vastgesteld op de overtreding van de overeenkomstig de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Artikel 23 ziet op sancties die moeten worden gericht tot burgers en bedrijven die te maken krijgen met voorschriften ter uitvoering van de richtlijn, zoals het verbod te lozen zonder vergunning, voorschriften verbonden aan een vergunning, algemene regels, enzovoort. In dergelijke sancties is in de Nederlandse regelgeving reeds voorzien, waarbij een onderscheid gemaakt kan worden tussen strafrechtelijke sancties en bestuursrechtelijke sancties. De strafrechtelijke sancties op overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens verschillende bepalingen van de Wwh zijn opgenomen in artikel 59 Wwh en met betrekking tot de Wm, de Wvo, de Wet bodembescherming en de Grondwaterwet in de artikelen 1a, onder 1°, 2° en 3°, en 6 van de Wet op de economische delicten (Wed). Artikel 2 Wed bepaalt dat de bedoelde economische delicten misdrijven zijn voor zover zij opzettelijk zijn begaan. De Wed kent naast de gevangenisstraf en de geldboete een aantal bijkomende straffen en maatregelen zoals stillegging van de onderneming, ontzegging van bepaalde rechten, ontneming van het wederrechtelijk genoten voordeel en onderbewindstelling van een bedrijf. Bestuursrechtelijke sancties zoals het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom zijn mogelijk op grond van de artikelen 58 Wwh, 18.7 Wm, 30 Wvo, 95 Wet bodembescherming, 122 Provinciewet en 61 Waterschapswet. De hiervoor genoemde sancties voldoen aan de eisen die de kaderrichtlijn daaraan stelt. Bij de vormgeving van het programma van maatregelen zal worden bezien of voor eventuele daarin op te nemen nieuwe wettelijke maatregelen aanvullende sancties gewenst of noodzakelijk zijn. Dit wetsvoorstel als zodanig bevat geen voorschriften die zich richten tot burgers of bedrijven.

De nieuwe bepalingen die met het wetsvoorstel worden beoogd, richten zich alle tot overheidsorganen. Dit geldt zowel voor de inhoudelijke en

procedurele planverplichtingen die in de Wwh worden opgenomen als voor de nadere vormgeving van het wettelijk regime voor milieu-kwaliteitseisen in de Wm. Ingevolge artikel 10 EG, dat betrekking heeft op de «gemeenschapstrouw», moeten de lidstaten rechtens en feitelijk de nakoming van EG-recht op hun grondgebied verzekeren. Dit omvat zowel het in overeenstemming brengen van de nationale wetgeving met het EG-recht als de daadwerkelijke toepassing en handhaving van dat recht door de terzake bevoegde instanties. Tot die instanties behoren ook de decentrale overheden. Een belangrijke waarborg voor een juiste toepassing van de richtlijnbepalingen die met dit wetsvoorstel worden geïmplementeerd, is gelegen in het onderling overleg van alle overheidsorganen op internationaal en nationaal niveau, waarbij wederzijds uiteraard informatie wordt uitgewisseld. Zoals in onderdeel 4.2.2 van deze memorie reeds is uiteengezet, zijn daarnaast in dit wetsvoorstel verplichtingen opgenomen ten aanzien van de onderlinge afstemming van de diverse plannen, welke aanvullend werken ten opzichte van de reeds bestaande beïnvloedings- en toezichtsmechanismen in de Wwh omtrent de inhoud, de voorbereiding en de vaststelling van de plannen. Indien van overheidswege zou worden gehandeld in strijd met verplichtingen van de kader-richtlijn, kunnen betrokkenen die daardoor in hun belang worden geschaad dat zo nodig in rechte aan de orde stellen als zij opkomen tegen beschikkingen, bijvoorbeeld verlening van vergunningen, waarmee uitvoering wordt gegeven of zou moeten worden gegeven aan de desbetreffende plannen of milieukwaliteitseisen. Als de rechter de beschikkingen geheel of gedeeltelijk vernietigt, zal dat zijn weerslag hebben op de onderliggende plannen of maatregelen. Indien zich bij de uitvoering van de kaderrichtlijn een geval zou voordoen van onjuiste of onvolledige uitvoering van richtlijnverplichtingen, zal dit veelal gepaard gaan met een overeenkomstige tekortkoming in de uitvoering van de desbetreffende nationale implementatiebepalingen. Dat betekent voor wat betreft het provinciale niveau dat corrigerend optreden door toepassing van de taakverwaarlozingsregeling (artikel 121) van de Provinciewet aan de orde kan komen. Van rijkswege kan dan op kosten van de provincie worden voorzien in het nemen van de nodige besluiten. Voor wat betreft het waterschapsniveau zou het dan gaan om toepassing van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 60, tweede lid, van de Waterschapswet, waarbij op provinciaal niveau ten laste van het betrokken waterschap de nodige besluiten worden genomen. Overigens zou toepassing van de hier bedoelde artikelen slechts overweging verdienen als primair in aanmerking komende middelen als het schriftelijk en mondeling uitoefenen van druk onvoldoende effect zouden hebben. Wat dit laatste betreft moet niet het mogelijk effect onderschat worden van het jegens het betrokken decentrale bestuursorgaan in het vooruitzicht stellen van privaatrechtelijk kostenverhaal. De rijksoverheid kan immers uiteindelijk aanzienlijke schade lijden als het Hof van Justitie van de EG Nederland zou veroordelen tot schadevergoeding dan wel betaling van een boete of een dwangsom ex artikel 228 EG ter zake van de schending van een communautaire verplichting die plaatsvindt op decentraal niveau. De Staat kan dan in een civiele procedure op grond van onrechtmatige daad schadevergoeding eisen van de betrokken decentrale overheid of in bepaalde gevallen financiële middelen aan die overheid onthouden. Voor de volledigheid kunnen als correctiemiddel ten aanzien van apert met EG-recht strijdige provinciale besluiten of waterschapsbesluiten ook de schorsings- en vernietigingsbevoegdheden van hoofdstuk XVIII van de Provinciewet onderscheidenlijk hoofdstuk XXI van de Waterschapswet worden genoemd. Tot slot wordt opgemerkt dat ten aanzien van de uitvoering van communautaire regelgeving en de inachtneming van randvoorwaarden van communautair recht door decentrale overheden in de toekomst wellicht een uitbreiding van de toezichtbevoegdheden van het rijk zal plaatsvinden. In de rapporten «Communautaire verplichtingen van

decentrale overheden» van de Interdepartementale commissie voor constitutionele aangelegenheden en wetgevingsbeleid (ICCW) en «De Europese dimensie van toezicht» van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) wordt aanbevolen in onder andere de Waterschapswet, de Gemeentewet en de Provinciewet algemene wettelijke voorzieningen te treffen opdat van rijkswege zonodig corrigerend kan worden opgetreden. Hierbij wordt met name gedacht aan een algemene aanwijzingsbevoegdheid. Het kabinet beraadt zich momenteel nog over de aanbevelingen in de rapporten.

4.6. Voorbereiding wetsvoorstel

4.6.1. Advies Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving

De voormalige Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving bracht op 28 oktober 1999 een advies uit over de gevolgen van de kaderrichtlijn voor de Nederlandse wetgeving¹. Dit advies² is op hoofdlijnen instemmend. De voornaamste opmerkingen van het advies worden hierna weergegeven en telkens van een reactie voorzien.

a. Bepaling stroomgebieden

Voor wat betreft de aanwijzing van stroomgebieden wijst de Staatscommissie er 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 bijvoorbeeld voor Noord-Holland benoorden het Noordzeekanaal, voor zover het uitwater via Den Helder en gebieden in Groningen en Friesland die via de Lauwerszee uitwateren. Deze gebieden vallen echter wél onder de werking van de richtlijn. De Staatscommissie heeft dienaangaande begrepen dat het de bedoeling is dat gebieden die buiten een stroomgebied vallen, aan een stroomgebieddistrict zullen worden toegewezen, net zoals dat conform artikel 3, eerste lid, kaderrichtlijn voor grondwater zal geschieden. 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.

Als reactie kan wat dit betreft worden gesteld dat de opzet van het wetsvoorstel in overeenstemming is met deze opmerkingen. De begripsomschrijving van stroomgebieddistrict die is neergelegd in artikel 2, onder 15, van de kaderrichtlijn voorziet er in dat verschillende stroomgebieden kunnen worden toebedeeld aan één stroomgebieddistrict.

b. Definities vereist in de Nederlandse wetgeving?

De Staatscommissie meent dat in de wet moet worden 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 stroomgebieddistricten en ware te omschrijven wat de definities van stroomgebied, stroomgebieddistrict en bevoegde autoriteit zijn. De Staatscommissie stelt dat een dergelijke regeling de nodige duidelijkheid verschaft aan de betrokken overheden en burgers. Hierdoor zal mede duidelijk worden dat de genoemde minister een coördinerende rol speelt en welke zijn bevoegdheden in verband met deze taak zijn. Daarbij is ook duidelijkheid gewenst in de relatie van de Minister van Verkeer en Waterstaat met andere ministers. De eerste verantwoordelijkheid voor het waterbeheer ligt 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 Wwh en de Wm de milieu-aspecten van het waterbeheer integraal meegenomen. De Staatscommissie acht het in dat licht gewenst dat in de wet wordt aangegeven dat, voor zover

¹ «De EU-kaderrichtlijn water», Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een beleidsonderwerp mede de bevoegdheden van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij betreft, de Minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met deze ministers als coördinerende autoriteit optreedt. Ten slotte is zij van oordeel dat het voor de hand ligt bovengenoemde bepalingen vast te leggen in de Wwh.

Het wetsvoorstel is in grote lijnen in overeenstemming met deze opmerkingen van de Staatscommissie, met dien verstande dat de aanwijzing van de bevoegde autoriteit, zoals gebruikelijk, besloten ligt in de opzet van de implementatiewetgeving en niet vorm krijgt in een afzonderlijke wetsbepaling met bijbehorende begripsomschrijving. In de memorie van toelichting is uitdrukkelijk aandacht geschonken aan de centrale coördinerende rol van de genoemde ministers per district en aan de bevoegdheden die daartoe kunnen worden ingezet.

c. Bevoegdheden van de bevoegde autoriteit

De Staatscommissie heeft vervolgens 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 – afgezien van artikel 3 – namelijk alleen over de lidstaten gesproken. Dat kan volgens de Staatscommissie 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 stroomgebiedsdistricten» 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 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.

Voor wat betreft *de internationale autoriteit* heeft de Staatscommissie uit ambtelijke 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 ter zake is derhalve niet vereist. Wat betreft de bevoegdheden van *de nationale autoriteit* ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn heeft de Staatscommissie overwogen dat het Nederlandse waterbeheer zich kenmerkt 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 met name water-

schappen verplicht zijn of kunnen worden om de per stroomgebied vereiste maatregelen te nemen. De Staatscommissie heeft in dit licht het volgende opgemerkt over de bevoegdheden van de minister c.q. de provincies ter zake.

- 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. Voor zover 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. Er is geen wettelijke belemmering om in zodanige amvb's de kwaliteitseisen per stroomgebieddistrict vast te stellen. Voorts kunnen op grond van artikel 1c van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren 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 onder andere 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 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. 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 maakt de Staatscommissie nog melding 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 kaderrichtlijn 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 groten-deels zal kunnen worden voldaan aan de uitvoering van de kader-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 taak-

verwaarlozingsregeling 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.

Als *reactie* op deze beschouwingen kan het volgende dienen. De opmerkingen over de internationale coördinatie komen overeen met de benadering van de betrokken regeringen. Artikel 3, vierde lid, kaderrichtlijn geeft duidelijke aanknopingspunten voor een lichte internationale coördinatieopzet, waarbij de samenwerking per internationaal district een intergouvernementeel karakter heeft. Desgevraagd kan de Commissie ondersteunend optreden. Er is geen garantie dat de coördinatie op alle onderdelen zal slagen, maar het blijkt dat daarnaar in de vier voor Nederland relevante districten op internationaal niveau wel serieus wordt gestreefd. Het wetsvoorstel regelt dat in de Wwh een wettelijke voorziening wordt opgenomen voor de doorwerking van de resultaten van de internationale coördinatie, zoals reeds in onderdeel 4.2.3 van deze memorie is toegelicht.

Voor de nationale coördinatie van de informatieverzameling en planvorming per district staan diverse direct en indirect werkende mechanismen in de Wwh ter beschikking, zoals is uiteengezet in onderdeel 4.2.2 van deze memorie. De planvorming wordt in het wetsvoorstel uitdrukkelijk toegespitst op een districtsgewijze aanpak. Voor de effectivering van de milieudoelstellingen is de door de Staatscommissie genoemde amvb op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer een cruciaal instrument, mede gelet op de mogelijkheid om op basis van artikel 5.2, eerste lid, Wm in die amvb de bevoegdheden aan te wijzen bij de toepassing waarvan doorwerking moet worden gegeven aan de desbetreffende milieukwaliteitseisen alsmede te bepalen op welke wijze dat in het algemeen moet geschieden. Anders dan de Staatscommissie achten wij een taakverwaarlozingsregeling jegens de waterschappen niet nodig. Een zodanige regeling zou in feite vooral van belang zijn voor gevallen waarin een waterschap uitvoering van een (in het kader van de Wwh geïmplementeerd) voorschrift van de kaderrichtlijn achterwege laat. Het provinciaal bestuur kan dan zo nodig ingrijpen op basis van de taakverwaarlozingsregeling van artikel 60 van de Waterschapswet. In onderdeel 4.5 van deze memorie is reeds uiteengezet dat het kabinet zich nog beraadt over voorstellen voor algemene bevoegdheden om in dringende gevallen juiste uitvoering van EG-recht te bewerkstelligen. Er is dus geen aanleiding voor het opnemen van specifieke bevoegdheden in de Wwh.

d. Vereiste wetgeving voor de plannen en maatregelen per stroomgebied

De Staatscommissie acht een wijziging van de Wwh nodig waarbij de voor de kaderrichtlijn relevante bevoegdheden en verplichtingen met betrekking tot de 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 stroomgebiedbeheersplan 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 bezien moeten worden wat de relatie is tussen de stroomgebiedbeheersplannen 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 beheersplannen en programma's van maatregelen een bundeling en grootste gemene deler vormen van de provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheersplannen 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 volgens de Staatscommissie gebruik kunnen maken van de bestaande aanwijzingsbevoegdheid aan de provincies. *Reagerend* op deze opmerkingen kan worden gesteld dat de beoogde wijzigingen van de Wwh in grote lijnen aansluiten bij de visie van de Staatscommissie. De in de nota waterhuishouding op te nemen stroomgebiedbeheersplannen zullen inderdaad in belangrijke mate het karakter hebben van een bundeling en grootste gemene deler van decentrale plannen, maar ook van het beheersplan voor de rijkswateren. Het stroomgebiedbeheersplan omvat ingevolge de kaderrichtlijn mede een samenvatting van het programma van maatregelen; dat programma als zodanig zal echter verspreid worden over al de genoemde plannen, per maatregel telkens in het plan waarin deze qua inhoud en schaalniveau het best past. De planning per district zal overigens niet alleen een opbouw van onderop kennen, maar voortkomen uit een wisselwerking van inbreng vanaf decentrale en centrale (ten dele internationale) niveaus. Toepassing van aanwijzingsbevoegdheden is een ultimum remedium. Aangezien bepaalde analyses en monitoring volgens de kaderrichtlijn moeten resulteren in documenten en rapportages die op het gehele district c.q. nationale deel daarvan betrekking hebben, worden deze door de betrokken ministers opgesteld, overigens evenals het stroomgebiedbeheersplan mede voortkomend uit decentrale inbreng. In verband hiermee is wel een wettelijke waarborg voor de noodzakelijke gegevensverschaffing aan de ministers voorzien in de vorm van het beoogde artikel 2b Wwh.

e. Milieudoelstellingen

Milieudoelstellingen vormen het centrale referentiepunt van de richtlijn. 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 en acht op dit punt geen wetgeving vereist.

Reactie: een wettelijke basis voor implementatie van de milieudoelstellingen is inderdaad reeds aanwezig in hoofdstuk 5 van de Wm. Dit hoofdstuk ondergaat als gevolg van het wetsvoorstel nog wel enige aanpassingen, die reeds zijn toegelicht. De vastgestelde doelstellingen zullen moeten worden vermeld in de stroomgebiedbeheersplannen die deel uitmaken van de Nota waterhuishouding.

4.6.2. Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (OWN)

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is behandeld in het OWN, dat daarover rapporteerde op 6 maart 2002. Het OWN stemt in met het wetsvoorstel, met inachtneming van een aantal opmerkingen, die hierna worden besproken, voor zover zij niet elders in deze memorie zijn verwerkt.

Het OWN kan de keuze om alleen die wetswijzigingen door te voeren die strikt noodzakelijk uit de kaderrichtlijn voortvloeien, onderschrijven, mits daarbij in de toekomst andere varianten maar niet worden uitgesloten. Het laatste is zeker niet de bedoeling; naar aanleiding van een recent advies van de Commissie van Advies voor de waterstaatswetgeving wordt bezien of en zo ja in hoeverre in het licht van de huidige omstandigheden nadere integratie van de waterwetgeving wenselijk is.

Het OWN is verder zeer tevreden over het feit, dat het streven er op

gericht is om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande (met name ook bestuurlijke) structuren en bestaande programma's.

Hoe meer men hierin slaagt, hoe minder tijd volgens het OWN immers gaat zitten in een enorme toename van de administratieve lasten en hoe meer daadwerkelijk gewerkt wordt aan kwaliteitsverhoging. In het verlengde hiervan acht het OWN het gewenst zo min mogelijk rapportageverplichtingen op te leggen. De eerder in deze memorie vermelde lijn van strikte implementatie wordt ook met betrekking tot monitoring en rapportage aangehouden; er wordt dus niet meer geregeld dan nodig is voor de uitvoering van de richtlijn.

Het OWN vraagt zich af waarom alleen de Wwh en de Wm en niet andere wetgeving zoals de Wvo of de Bestrijdingsmiddelenwet worden gewijzigd. Wat dit betreft is in deze memorie uiteengezet waarom de twee eerstgenoemde wetten wijziging behoeven in eerste fase tot en met het jaar 2003 en dat bij de vormgeving van het programma van maatregelen zo nodig aanvullende wetgeving aan de orde komt. Het OWN geeft niet aan op welke punten de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 thans wijziging zouden behoeven. Laatstgenoemde wetten spelen overigens wel degelijk een rol bij de uitvoering van de kaderrichtlijn, met name bij de artikelen 10 en 11. De opmerking van het OWN dat volgens deze memorie de Bestrijdingsmiddelenwet bepaalde bestrijdingsmiddelen uit zou sluiten, is als zodanig niet juist; wel is aangegeven dat het instrumentarium van die wet een rol kan spelen bij de uitfasering van prioritair gevaarlijke stoffen. Voor wat betreft de kostenterugwinning doet zich volgens het OWN de belangrijke vraag voor wanneer nog sprake is van een waterdienst waarvoor de vrager van de dienst dient te betalen, en wanneer sprake is van een overheidstaak die uit algemene middelen dient te worden gefinancierd. Op dit punt acht het OWN meer duidelijkheid gewenst. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt bijvoorbeeld (§ 3.4.2) gesteld, dat er «argumenten bestaan om ook het waterkwantiteitsbeheer als een waterdienst te beschouwen». Tegenover argumenten om dat beheer als een dienst te beschouwen, zijn volgens het OWN evenzogoed argumenten denkbaar om dat beheer als een overheidstaak te beschouwen die uit algemene middelen moet worden gefinancierd; een overzicht van pro's en contra's voor het ene dan wel het andere standpunt zou wenselijk zijn. Hierover kan worden opgemerkt, dat het niet zonder meer gaat om een tweedeling van overheidstaken en waterdiensten: er is een duidelijke overlap tussen deze twee terreinen. Artikel 9 van de kaderrichtlijn laat enige ruimte om huidige wijze van bekostiging van overheidstaken die tevens waterdienst zijn, maar uit de algemene middelen worden gefinancierd, voort te zetten. Zoals het OWN opmerkt, zullen onder andere ook de kosten voor bijvoorbeeld het zuiveren van drinkwater in brede zin en voor het maken van een goede ecologische toestand voor de functie natuur in ogenschouw moeten worden genomen bij de uitvoering van artikel 9.

Wat betreft de toedeling van grondwatervoorkomens aan een van de stroomgebieddistricten is voor het OWN onduidelijk of deze keus gemaakt is op praktische of meer principiële gronden, nu diepere grondwatervoorkomens veelal geen relatie hebben met het bovenliggende oppervlaktewater. Aangegeven zou moeten worden wat de gevolgen hiervan zijn voor de bevoegdheden, bijvoorbeeld inzake de Grondwaterwet. Hierop kan worden geantwoord, dat de bevoegdheden in het kader van die wet niet worden gewijzigd. Door de gevolgde wijze van afbakening zal in sommige gevallen het bevoegde provinciale bestuur voor een grondwaterlichaam moeten meewerken aan de gecoördineerde beleidsvorming, uitvoering en rapportage van twee stroomgebieddistricten. In de praktijk behoeft dat niet zo bezwaarlijk te zijn; het beleid zal per district niet wezenlijk verschillen.

Tot slot is het OWN van mening, dat in de financiële paragraaf zichtbaar zou moeten worden gemaakt welke consequenties de implementatie voor gemeenten, provincies en waterschappen heeft. En ook verduidelijking

van de organisatorische kant van de implementatie moet niet worden vergeten. In aansluiting op hetgeen hierover in onderdeel 3.5 is uiteengezet, kan worden vermeld dat hieraan thans met kracht wordt gewerkt, waarbij gebruik wordt gemaakt van de resultaten van de inmiddels afgesloten proefprojecten. Bij de voorbereiding van het handboek krijgt de uitvoering van taken die uiterlijk in 2004 voltooid moeten worden prioriteit. Het uitgangspunt dat elke betrokken overheidsinstantie die onderdelen van de uitvoering van de kaderrichtlijn ter hand neemt die passen in of aansluiten bij haar bestaande taken, wordt daarbij geconcretiseerd.

4.6.3. Verdere reacties

De Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn in de gelegenheid gesteld om te reageren op het wetsvoorstel, in aanvulling op de bijdragen die deze organisaties leverden in de eerdergenoemde projectgroep en in het OWN. Met de opmerkingen van de Unie, die van deze gelegenheid gebruik maakte, is bij de bespreking van de desbetreffende onderwerpen in deze memorie rekening gehouden.

ARTIKELEN

ARTIKEL I. Wijziging Wet op de waterhuishouding

Onderdeel B: artikel 1 Wwh

De 41 definities van artikel 2 van de kaderrichtlijn behoeven niet alle te worden overgenomen in de nationale wetgeving. Waar in de Wwh rechtstreeks wordt verwezen naar bepalingen van de kaderrichtlijn, omvatten die verwijzingen voor zover nodig de begripsomschrijvingen van termen die in de betrokken bepalingen een rol spelen. Slechts de begrippen «stroomgebied», «stroomgebieddistrict», «stroomgebiedbeheersplan» en «internationaal stroomgebiedbeheersplan» komen in de beoogde Wwh-tekst ook los van verwijzingen voor. Deze begrippen worden in artikel 1 gedefinieerd, waarbij de begripsomschrijvingen overeenkomen met die van de kaderrichtlijn. Bij het begrip stroomgebieddistrict is echter de zinsnede «dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, als de voornaamste eenheid voor stroomgebiedbeheer is omschreven» niet overgenomen. Artikel 3 van de kaderrichtlijn is verwerkt in het nieuwe artikel 2a, eerste lid, Wwh en de verdere bepalingen waarin «stroomgebieddistrict» een rol speelt. Een verwijzing naar artikel 3 van de kaderrichtlijn is daarom in de nationale context niet passend. De officiële tekst van de richtlijn spreekt van «stroomgebieddistricten». Het opnemen van een tussenletter -s- in dit samengestelde woord, na «stroomgebied» is toegelaten volgens de spellingsregels, maar niet voorgeschreven. Het opnemen van deze tussenletter heeft tot gevolg dat de bedoelde term minder gemakkelijk uit te spreken is. Daarom is ervoor gekozen die -s- weg te laten. In het verlengde hiervan ligt de spelling van «stroomgebiedsbeheersplannen» in de kaderrichtlijn. Voor de eerste tussenletter -s- geldt hetzelfde als zoëven is opgemerkt. Voor wat betreft de tweede tussenletter -s- (na «beheer»), is van belang dat die de onjuiste indruk kan wekken dat de plannen gaan over het beheersen in plaats van het beheren van water. Toch is gekozen voor de spelling «stroomgebiedbeheersplan», nu in de Wet op de waterhuishouding ook al vergelijkbare «beheersplannen» voorkomen.

Onderdeel C

Artikel 1a Wwh

Bij de implementatie is gekozen voor statische verwijzing naar de kaderrichtlijn, met uitzondering van de bijlagen I en III alsmede onderdeel 1.3.6 van bijlage V. Bij de hier bedoelde bepalingen is dynamische verwijzing op haar plaats, nu deze ingevolge artikel 20 kunnen worden gewijzigd door richtlijnen van de Commissie, meestal richtlijnen met een implementatietermijn die onvoldoende gelegenheid biedt voor wijziging van de wet. De clause van artikel 20 dat bij wijziging van de genoemde bepalingen de termijnen voor toetsing en bijstelling van de stroomgebiedbeheersplannen in acht worden genomen, kan met zich meebrengen dat de wijziging in materieel opzicht eerst op een later tijdstip dan de implementatiedatum van de wijzigingsregeling doorwerking zal hebben. In verband daarmee is in artikel 1a Wwh mede voorzien in bekendmaking van een zodanige latere ingangsdatum in de Staatscourant.

Onderdeel D

Artikel 2a Wwh

In onderdeel 3.1.1 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting is reeds ingegaan op de indeling van het Nederlandse grondgebied voor de toepassing van de kaderrichtlijn in nationale delen van de vier internationale stroomgebiedsdistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Het ligt in de rede dit fundamentele gegeven dat tevens voor de toepassing van de Wwh van belang is, in de Wwh vast te leggen en de vaststelling van de grenzen en de toewijzing van grond- en kustwater aan de districten te doen geschieden bij algemene maatregel van bestuur. De vaststelling van de exacte grenzen van de districten is immers voorname-lijk een technische kwestie en geen hoofdelement van deze regelgeving omtrent waterbeheer die betrokkenheid van het parlement vergt. Nu het hier op zich een nieuwe materie betreft, mede door het internationale karakter van de vier genoemde stroomgebiedsdistricten, is het niet uitgesloten dat in de praktijk na verloop van tijd nog beperkte aanpassingen van de aanvankelijk vast te leggen afbakening of toewijzing gewenst zullen blijken. Artikel 2a voorziet in raadpleging van de betrokken provincies en waterschappen per internationaal stroomgebiedsdistrict bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur, alsmede de regeringen van de andere staten in dat district.

Artikel 2b Wwh

Het is de bedoeling dat de analyses en beoordelingen in het kader van de uitvoering van artikel 5 van de kaderrichtlijn door rijk, provincies, waterschappen en gemeenten worden uitgevoerd, waarbij elk bestuursorgaan optreedt naar rato van zijn aandeel in de waterhuishouding (artikel 2b, *eerste lid*, Wwh). Globaal gesproken kan hierbij, in aansluiting op de huidige taaktoedeling in de Wwh, de Wm en de Waterleidingwet, worden gedacht aan de volgende taakverdeling:

- de minister behartigt (waar nodig te samen met zijn ambtgenoten) de coördinatie per district, alsmede die onderwerpen die voor alle districten grotendeels gelijk zijn (bij voorbeeld omdat zij samenhangen met landelijke regelingen) en kwesties die het waterhuishoudkundig hoofdsysteem of de overige rijkswateren betreffen;
- de provincies nemen de voornaamste aspecten van de regionale waterhuishoudkundige systemen (oppervlaktewateren) voor hun rekening, alsmede de grondwater voorkomens en, voor zover niet reeds op

- landelijk niveau behartigd, de economische analyse van de drinkwatervoorziening;
- de kwaliteitsbeheerders en kwantiteitsbeheerders (waterschappen) nemen de overige onderdelen van artikel 5 voor hun rekening, met uitzondering van
 - de economische analyse van het rioleringsbeheer, die wordt gedaan door de gemeenten, voor zover deze niet reeds op landelijk niveau is behartigd. Over de concretisering van de taakverdeling is in het tweede lid per district onderling overleg tussen de betrokken bestuursorganen voorzien; de minister neemt hiertoe in elk stroomgebied-district het initiatief. Daarbij moet onder andere worden afgesproken in welke watertypen de in het district voorkomende oppervlaktewateren worden onderscheiden, alsmede welk bestuursorgaan de analyses en beoordelingen verricht met betrekking tot watertypen waartoe oppervlaktewateren behoren die in meer dan één beheersgebied zijn gelegen. Hiertoe behoort het vaststellen van de zogenaamde referentieomstandigheden voor zodanige watertypen. Over een en ander is ook afstemming met de buurlanden nodig. Voorts kan de taakverdeling en de wijze van gegevensverstrekking op grond van het *derde lid* bij algemene maatregel van bestuur nader worden geregeld. Het voorgaande is evenzeer van toepassing ten aanzien van de verstrekking van de resultaten (gegevens) van de analyses en beoordelingen aan de minister, die – in samenwerking met zijn ambtgenoten – zorg draagt voor een geaggregeerd totaalbeeld per district alsmede de rapportage aan de Europese Commissie. Eenzelfde opzet is nodig voor de gegevens die ingevolge bijlage VII in het stroomgebiedbeheersplan moeten worden opgenomen inzake vele andere onderdelen van de uitvoering van de kaderrichtlijn. Uiteraard zijn afspraken of regels nodig over de vormgeving, ten behoeve van de mogelijkheid van aggregatie van de verschillende deelrapportages. De bepalingen van artikel 2b Wwh zijn mede nodig in verband met artikel 117 Provinciewet, dat voor systematische gegevensverstrekking aan het rijk een regeling bij of krachtens wet eist. In verband met de zesjaarlijkse herziening van allerlei gegevens die de kaderrichtlijn voorschrijft, moet de gegevensverstrekking worden aangemerkt als «systematisch».

Onderdeel F

Artikel 4 Wwh

Artikel 4 Wwh regelt de voorbereidingsprocedure van de nota waterhuishouding en de herziening daarvan. De nota waterhuishouding omvat, zoals in onderdeel 4.2 van het algemeen deel van deze memorie reeds is uiteengezet, mede de nationale stroomgebiedbeheersplannen of de inbreng voor de internationale stroomgebiedbeheersplannen. Het eerste lid van het artikel verklaart op de voorbereiding van de nota afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Artikel 14 van de kaderrichtlijn bepaalt dat «het publiek met inbegrip van de gebruikers» in de gelegenheid moet worden gesteld opmerkingen over bepaalde documenten te maken. In het derde lid wordt hiertoe een ieder in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze over de in het tweede lid genoemde stukken naar voren te brengen. Conform artikel 14, tweede lid, van de kaderrichtlijn wordt in een inspraaktermijn van zes maanden voorzien.

Onderdeel I

Artikel 7, vierde lid, Wwh

Deze bepaling betreft oppervlaktewateren en de grondwatervoorkomens

die zijn toegewezen aan het stroomgebieddistrict. Die grondwatervoorkomens behoeven niet geheel binnen de grenzen van het district, exacter gezegd: in de ondergrond van het districtsgebied, te zijn gesitueerd (vgl. artikel 3, eerste lid, derde volzin, kaderrichtlijn). Indien een grondwaterlichaam door een begrenzing van een district wordt doorsneden, zullen in de maatregelenprogramma's van beide districten maatregelen en voorzieningen voor dat lichaam moeten worden opgenomen.

Onderdeel J

Artikel 8 Wwh

De wijziging van het eerste lid houdt in dat gemeentebesturen vanwege de brede reikwijdte van het provinciale plan voor de waterhuishouding worden betrokken bij de voorbereiding daarvan.

Onderdeel K

Artikel 9 Wwh

In het nieuwe tweede lid wordt in de eerste plaats bepaald, dat de in artikel 11 van de kaderrichtlijn bedoelde maatregelen worden opgenomen in het beheersplan van een kwaliteitsbeheerder. Ingevolge artikel 1 van de Wwh is dat het openbaar gezag dat bevoegd is tot vergunningverlening ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het verdient daarbij wel vermelding dat de maatregelen die ingevolge artikel 11 kaderrichtlijn moeten worden getroffen, een breder terrein betreffen dan die vergunningverlening, ook als in aanmerking wordt genomen dat diverse onderdelen van het maatregelenprogramma van meergenoemd artikel 11 gestalte zullen krijgen via plannen op het niveau van het rijk of de provincie, zoals bijvoorbeeld maatregelen ten aanzien van het grondwater. De kwaliteitsbeheerder zal voor de toepassing van artikel 9 Wwh met name ook maatregelen als bedoeld in artikel 11, derde lid, onder i, van de kaderrichtlijn moeten treffen, dus maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de door hem beheerde watersystemen verenigbaar is met de voor die systemen of onderdelen daarvan geldende kwaliteitseisen. In de tweede plaats zal voor de kwantiteitsbeheerder een overeenkomstige verplichting gelden, maar de reikwijdte daarvan is veel beperkter. Het kwantiteitsbeheer zoals dat in de Wwh vorm heeft gekregen, is gericht op het aanvoeren, lozen, onttrekken en afvoeren van water(hoeveelheden) als zodanig en omvat dus de maatregelen die zijn bedoeld in artikel 11, derde lid, onderdeel e, kaderrichtlijn, te weten beheersingsmaatregelen voor de onttrekking en opstuwning van zoet oppervlaktewater. Het ligt wel in de rede dat de in artikel 11, derde lid, kaderrichtlijn voorgeschreven maatregelen ten behoeve van de kostenterugwinning (b), dan wel (andere maatregelen voor) de bevordering van duurzaam en efficiënt watergebruik (c), mede onder het waterkwantiteitsbeheer vallen, hoewel daartoe geen specifieke instrumenten in de wet zijn opgenomen. Ook voor de kwantiteitsbeheersmaatregelen geldt overigens dat deze voor de toepassing van artikel 9 Wwh slechts in een decentraal beheersplan worden opgenomen voor zover zij niet reeds in plannen op het niveau van rijk of provincie zijn verwerkt. Dit laatste zal in verregaande mate het geval zijn.

Onderdeel L

In dit onderdeel wordt mede een tekstuele fout in de geldende wettekst verbeterd.

ARTIKEL II. Wijziging Wet milieubeheer

Onderdeel A

Artikel 1.1, eerste en veertiende lid, Wm

Zie het gestelde in de toelichting op artikel 1a Wwh.

Onderdeel B

Artikel 5.2b, eerste lid, Wm

Voor het vaststellen van de landelijke milieukwaliteitseisen bij algemene maatregel van bestuur is een delegatiegrondslag voorhanden in het bestaande artikel 5.1, eerste lid, van de Wm. De thans voorgestelde bepaling regelt in aanvulling hierop de mogelijkheid om voor te schrijven dat milieukwaliteitseisen voor watertypen die regionaal voorkomen worden vastgesteld door provinciale staten in een provinciale milieuverordening. Hierbij wordt aangesloten bij de in artikel 5.5, eerste lid, reeds geregelde algemene bevoegdheid van dat college tot het stellen van milieukwaliteitseisen.

Artikel 5.2b, tweede lid, Wm

De voorgestelde bepaling biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling, ter uitvoering van afspraken in het kader van de nationale of internationale coördinatie per internationaal stroomgebieddistrict, een snelle nadere afstemming van die milieukwaliteitseisen te bewerkstelligen. Het kan immers gaan om grensoverschrijdende wateren en de eisen kunnen voorts direct of indirect gevolgen hebben voor de waterkwaliteit van benedenstrooms gelegen wateren op het grondgebied van andere provincies, welke ook onder rijksbeheer kunnen staan.

Artikel 5.2b, derde lid, Wm

Deze bepaling biedt de delegatiegrondslag voor de implementatie van artikel 4, vierde, vijfde en zevende lid, van de kaderrichtlijn. Voor wat betreft het genoemde zevende lid gaat het daarbij om dat deel van die bepaling dat ziet op het niet bereiken van de doelstellingen.

Artikel 5.2b, vierde lid, Wm

Hierin wordt een delegatiegrondslag geboden voor de implementatie van artikel 4, zesde en zevende lid, van de kaderrichtlijn. Voor wat betreft het genoemde zevende lid gaat het hier om gevallen waarin een achteruitgang van de toestand van oppervlaktewater of grondwater toelaatbaar is. In het zesde lid van artikel 4 van de KRW wordt een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen toelaatbaar geacht onder omstandigheden die het gevolg zijn van een natuurlijke oorzaak of overmacht en uitzonderlijk zijn of niet voorzienbaar.

Onderdeel C

Artikel 5.3, vijfde lid, Wm

Op verschillende plaatsen verplicht de kaderrichtlijn de lidstaten de watertoestand te beoordelen door middel van monitoring overeenkomstig de voorschriften van bijlage V. Gewezen kan worden op artikel 7, eerste lid van de kaderrichtlijn, dat ertoe verplicht om waterlichamen die worden gebruikt voor de onttrekking van meer dan een bepaalde hoeveelheid

voor menselijke consumptie bestemd water te monitoren. Daarnaast wordt in artikel 8 van de richtlijn meer in het algemeen een verplichting op de lidstaten gelegd om zorg te dragen voor de opstelling van programma's voor de monitoring van de watertoestand.

Onderdeel D

Artikel 12.11 Wm

De registers die ingevolge artikel 6 van de kaderrichtlijn moeten worden aangelegd en bijgehouden omvatten gebieden die zijn aangewezen als bijzondere bescherming behoevend in het kader van specifieke communautaire wetgeving om oppervlakte- of grondwater te beschermen of voor het behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten. Bijlage IV bij de richtlijn geeft een opsomming van soorten van beschermde gebieden. Op grond van het voorgestelde artikel kan in de nadere uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur een te ver doorgevoerde versnippering van de registratie worden voorkomen doordat wordt voorzien in de mogelijkheid dat de ministers of provinciale besturen mede gebieden registreren die in beheer zijn bij decentrale bestuursorganen.

Het verdient aan het slot van deze memorie vermelding dat het wetsvoorstel voorziet in mede-contrasignering door de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, met name in verband met de betrokkenheid van die bewindslieden die is vermeld in onderdeel 3.1.3 van deze memorie.

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

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Transponeringstabel

Afkortingen:

KRW = Kaderrichtlijn water

Wwh = Wet op de waterhuishouding, zoals die komt te luiden na implementatie

Wm = Wet milieubeheer, zoals die komt te luiden na implementatie

Artikel KRW	Implementatie
1	behoeft geen afzonderlijke implementatie
2	art. 1 Wwh, voor zover nodig
3 lid 1	idem, zie bij 3 lid 3 KRW
3 lid 2	n.v.t.; voor Nederland alleen internationale districten, zie bij 3 lid 3 KRW
3 lid 3, eerste alinea	art. 2a Wwh
3 lid 3 tweede alinea	artikel 2b en hoofdstuk plannen, met name artikelen 3, 10 en 11, Wwh; voorts art. 5.2 Wm
3 lid 4 en lid 5	artt. 4, vijfde en zesde lid, 6, derde en vierde lid, 8, eerste en vierde lid, 9, vijfde en zevende lid, alsmede 10 en 11, van de Wwh; art. 5.2 Wm
3 lid 6	zie bij 3 lid 3 KRW
3 lid 7	inwerkingtredingsbepaling wijzigingswet
3 lid 8 en lid 9	vergt geen wetgeving
4 lid 1 tot en met 9	hoofdstuk 5 Wm, met name art. 5.2b, alsmede artikel 1c Wvo
4 lid 3, m.u.v. onderdeel b, tweede alinea	artt. 5, derde lid, onderdeel a, 7, vierde lid, onderdeel a, en 9, tweede lid, onder a, Wwh
4 lid 3, onderdeel b, tweede alinea, lid 4, onderdeel d, lid 5, onderdeel d, lid 6 onderdeel e, lid 7, onderdeel b	art. 3, vierde, vijfde en zesde lid, Wwh
5	geen wettelijke implementatie, met uitzondering van toepassing van art. 2b Wwh
6	art. 12.11 Wm
7 lid 1	artt. 3, tweede lid, onderdelen a en b, 5, tweede lid, onderdeel a, en 7, derde lid, onderdeel a, Wwh, art. 4, derde lid, Waterleidingwet; art. 5.3 Wm
7 lid 2	hoofdstuk 5 Wm, met name art. 5.2b; tevens Waterleidingwet
7 lid 3	hoofdstuk 5 Wm, met name art. 5.2b; beschermingszones zijn facultatief
8	art. 5.3 Wm

Artikel KRW	Implementatie
9, met uitzondering van lid 2	Hoofdstuk IV Wet verontreiniging oppervlaktewateren; hoofdstukken XVI (waterschapsbelastingen) en XVII (omslagen) van de Waterschapswet; Grondwaterwet (heffingen grondwater), gemeentelijke verordeningen (rioolrechten); Wet belastingen op milieugrondslag. Eventuele aanvullende maatregelen komen in het jaar 2006 aan de orde bij voorbereiding van het eerste stroomgebiedbeheersplan
9 lid 2	art. 3, vierde, vijfde en zesde lid, Wwh
10 lid 1 en lid 2	De implementatiemaatregelen van de in art. 10 KRW genoemde bestaande en toekomstige richtlijnen
10 lid 3	Hoofdstuk 5 Wm en de artt. 8.8, 8.40, 8.44 en 8.45 Wm
11 lid 1 t/m 4 en lid 6	artt. 3, tweede lid, onderdeel d, 5, derde lid, onderdeel b, 7, vierde lid, onderdeel b, 9, tweede lid, Wwh NB eventuele nadere regelgeving (incl. decentrale verordeningen) die nodig kan blijken voor de in art. 11 KRW opgesomde maatregelen en de sanctieering daarvan ingevolge art. 23 KRW, komt na het jaar 2009 aan de orde, bij de uitvoering van de desbetreffende Wwh-plannen; zie bij KRW 11 lid 7
11 lid 5	Idem als bij 11 lid 1 t/m 4, tevens hoofdstuk 5 Wm
11 lid 7 en 8	Artt. 3, zesde lid, 5, vijfde lid, 7, zesde lid, 9, vierde lid, en 67 Wwh
12	geen implementatie
13 lid 1	n.v.t.
13 lid 2 (en voor het Rijnstroomgebied-district lid 3) en lid 4	art. 3 Wwh
13 lid 5	artt. 3, 5, 7 en 9 Wwh, voor wat betreft de gedeelten van de plannen die worden geregeld in deze artikelen die betrekking hebben op nationaal beleid en geen uitvoering geven aan KRW-verplichtingen
13 lid 6	art. 67 Wwh
13 lid 7	art. 3, zesde lid, Wwh
14	artt. 4, en 6 Wwh; afd. 3:4 van de Awb, alsmede de Wet openbaarheid van bestuur; voor wat betreft openbaarheid en inspraak t.a.v. het programma van maatregelen volgt aanvullende implementatie via de wetgeving ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus
15 tot en met 23	vergen thans geen implementatie; zie voor wat betreft art. 23 KRW ook hierboven bij art. 11 KRW
24	inwerkingtredingsbepaling implementatiewet

Vergelijkend overzicht van de tekst van de hoofdstukken I en II van de Wet op de waterhuishouding zoals die thans luidt en zoals die komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel

Huidige tekst van hoofdstukken I en II Wwh	Tekst van hoofdstukken I en II Wwh zoals die komt te luiden ingevolge het wetsvoorstel
<p>Hoofdstuk I. Begripsomschrijving</p> <p>Artikel 1</p> <p>In het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: «Onze Minister»: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat; «Onze Ministers»: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren; «waterhuishouding»: de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen; «waterhuishoudkundig systeem»: een samenhangend geheel van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens; «kwantiteitsbeheerder»: het openbaar gezag dat belast is met kwantiteitsbeheer van oppervlaktewater; «kwaliteitsbeheerder»: het openbaar gezag dat bevoegd is tot vergunningverlening ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573).</p>	<p>Hoofdstuk I. <i>Algemene bepalingen</i></p> <p>Artikel 1</p> <p>In het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder: «Onze Minister»: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat; «Onze Ministers»: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met Onze Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer <i>en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij</i>, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren; «waterhuishouding»: de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen; «waterhuishoudkundig systeem»: een samenhangend geheel van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens; «kwantiteitsbeheerder»: het openbaar gezag dat belast is met kwantiteitsbeheer van oppervlaktewater; «kwaliteitsbeheerder»: het openbaar gezag dat bevoegd is tot vergunningverlening ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573); «kaderrichtlijn water»: <i>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), zoals deze is gewijzigd bij beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG (PbEG L 331) en met inbegrip van wijzigingen uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn, doch voor het overige naar de tekst zoals deze bij de richtlijn is vastgesteld;</i> «stroomgebied»: <i>een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt;</i> «stroomgebieddistrict»: <i>het gebied van land en zee, gevormd door een of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren;</i> «stroomgebiedbeheersplan»: <i>plan als bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, dat betrekking heeft op het op Nederlands grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict;</i> «internationaal stroomgebiedbeheersplan»: <i>plan als bedoeld in artikel 13 van de kaderrichtlijn water, dat betrekking heeft op zowel het op Nederlands grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict als op het buiten Nederlands grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict.</i></p>

Artikel 1a

Een wijziging uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de kaderrichtlijn water gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Artikel 2

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde worden tot de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk mede gerekend de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen door anderen beheerde oppervlaktewateren die met de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk in open verbinding staan. Over een voordracht voor een zodanige algemene maatregel van bestuur stelt Onze Minister de kwantiteitsbeheerders van de betrokken oppervlaktewateren in de gelegenheid hun oordeel te geven.

Artikel 2

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde worden tot de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk mede gerekend de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen door anderen beheerde oppervlaktewateren die met de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk in open verbinding staan. Over een voordracht voor een zodanige algemene maatregel van bestuur stelt Onze Minister de kwantiteitsbeheerders van de betrokken oppervlaktewateren in de gelegenheid hun oordeel te geven.

Artikel 2a

1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt het Nederlandse grondgebied ingedeeld in de op Nederlands grondgebied gelegen delen van de stroomgebiedsdistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Onder het Nederlandse grondgebied wordt mede verstaan de territoriale zee, voor zover die is gelegen aan de landzijde van de lijn waarvan elk punt zich bevindt op een afstand van een internationale zeemijl, zijnde achttienhonderd en twee en vijftig meter, gemeten zeewaarts vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet.
2. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij wordt tevens voorzien in de toedeling van grondwatervoorkomens aan één van de stroomgebiedsdistricten.
3. Bij de voorbereiding van de maatregel raadplegen Onze Ministers per stroomgebiedsdistrict gedeputeerde staten van de betrokken provincies, de kwaliteitsbeheerders en de kwantiteitsbeheerders, alsmede regeringen van de andere staten in het stroomgebiedsdistrict.

Artikel 2b

1. Provinciale besturen, kwaliteitsbeheerders, kwantiteitsbeheerders en gemeentebesturen:
a. verrichten de analyses en beoordelingen, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn water, en
b. verstrekken aan Onze Minister de resultaten daarvan, alsmede de overige gegevens, bedoeld in bijlage VII van de kaderrichtlijn water, voor zover die betrekking hebben op hun onderscheiden aandeel in de waterhuishouding in een stroomgebiedsdistrict, onverminderd het bepaalde in hoofdstuk II van deze wet.

Hoofdstuk II. De plannen voor de
waterhuishouding

Afdeling 1. De nota voor de waterhuis-
houding

Artikel 3

1. Onze Ministers stellen een nota vast,
waarin de hoofdlijnen van het ten
aanzien van de landelijke waterhuishou-
ding te voeren beleid zijn aangegeven.

2. De hoofdlijnen omvatten:

- a. een aanduiding van de belangrijkste
functies van de oppervlaktewateren
behorend tot het waterhuishoudkundig
hoofdsysteem en, voorzover nationale
belangen dat nodig maken, van de
regionale waterhuishoudkundige
systemen;
- b. aanwijzingen voor de verdere
bepaling van functies van water-
huishoudkundige systemen of onderde-
len daarvan;
- c. een aanduiding, in samenhang met de
onder *a* en *b* bedoelde functies, van de
gewenste ontwikkeling, werking en
bescherming van de waterhuishoud-
kundige systemen of onderdelen
daarvan, alsmede van de termijnen die
daarbij worden nagestreefd;
- d. een uiteenzetting van de algemene
aard en omvang van de maatregelen en
voorzieningen, die met het oog op die
ontwikkeling, en werking en bescher-
ming nodig zijn;
- e. een aanduiding van de redelijkerwijze
te verwachten financiële, economische
en ruimtelijke gevolgen van het te
voeren beleid.

3. De nota geeft aan in hoeverre de
hoofdlijnen zijn afgestemd op dan wel
leiden tot aanpassing van het nationale
milieubeleid en in hoeverre en binnen
welke termijn Onze Ministers voorne-
mens zijn het geldende nationale
milieubeleidsplan te herzien.

4. De nota wordt eenmaal in de vier
jaren herzien. Onze Ministers kunnen
besluiten die termijn met ten hoogste
vier jaren te verlengen.

2. *Op initiatief van Onze Minister vindt per
stroomgebieddistrict overleg van de betrokken
bestuursorganen plaats ten behoeve van een goede
uitvoering van het eerste lid.*
3. *Bij algemene maatregel van bestuur kunnen
regels worden gesteld aangaande de gegevens-
verstrekking.*

Hoofdstuk II. De plannen voor de waterhuishouding

Afdeling 1. De nota voor de waterhuishouding

Artikel 3

1. Onze Ministers stellen een nota vast waarin:

- a. de hoofdlijnen van het ten aanzien van de
landelijke waterhuishouding te voeren beleid zijn
aangegeven, *en*
- b. *de stroomgebiedbeheersplannen of de inbreng
voor de internationale stroomgebiedbeheers-
plannen met betrekking tot de in artikel 2a bedoelde
delen van de stroomgebieddistricten zijn opgeno-
men.*

*Bij het vaststellen van de nota wordt voor elk van
de in artikel 2a bedoelde delen van de
stroomgebieddistricten rekening gehouden met het
desbetreffende internationale stroomgebied-
beheersplan, dan wel wordt dat plan in acht
genomen voor zover dat uit het plan voortvloeit.*

2. De hoofdlijnen omvatten:

- a. een aanduiding van de belangrijkste functies van
de oppervlaktewateren behorend tot het waterhuis-
houdkundig hoofdsysteem en, voorzover nationale
belangen dat nodig maken, van de regionale
waterhuishoudkundige systemen;
- b. aanwijzingen voor de verdere bepaling van
functies van waterhuishoudkundige systemen of
onderdelen daarvan;
- c. een aanduiding, in samenhang met de onder *a*
en *b* bedoelde functies, van de gewenste ontwikke-
ling, werking en bescherming van de water-
huishoudkundige systemen of onderdelen daarvan,
alsmede van de termijnen die daarbij worden
nagestreefd;
- d. een uiteenzetting van de algemene aard en
omvang van de maatregelen en voorzieningen, die
met het oog op die ontwikkeling, en werking en
bescherming nodig zijn, *met inbegrip van de
maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de kader-
richtlijn water, voor zover die op elk van de in artikel
2a bedoelde delen van de stroomgebieddistricten
van toepassing zijn;*

- e. een aanduiding van de redelijkerwijze te
verwachten financiële, economische en ruimtelijke
gevolgen van het te voeren beleid.

3. De nota geeft aan in hoeverre de hoofdlijnen zijn
afgestemd op dan wel leiden tot aanpassing van het
nationale milieubeleid en in hoeverre en binnen
welke termijn Onze Ministers voornemens zijn
hetgeldende nationale milieubeleidsplan te herzien.

4. *Een stroomgebiedbeheersplan omvat de
informatie die ingevolge bijlage VII bij de kader-
richtlijn water daarin moet worden opgenomen.*

5. Onze Minister doet de nota aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toekomen.

5. *Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing op de in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde inbreng, met dien verstande dat slechts de gegevens worden opgenomen die betrekking of mede betrekking hebben op het Nederlandse deel van een stroomgebieddistrict.*
6. *De nota wordt tenminste eenmaal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opnemings in het plan in werking.*
7. Onze Minister doet de nota aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal toekomen.

Artikel 4

Artikel 4

Met betrekking tot grensvormende of grensoverschrijdende wateren raadplegen Onze Ministers de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten.

1. *Met betrekking tot de voorbereiding van de nota of een herziening daarvan is de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.*
2. *Onze Ministers leggen ter inzage:*
a. *een tijdschema en een werkprogramma voor de opstelling of een herziening van het internationale stroomgebiedbeheersplan of het stroomgebiedbeheersplan, tenminste drie jaren voor het begin van de periode waarop het plan of een herziening betrekking heeft,*
b. *een tussentijds overzicht van belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebieddistrict of het in artikel 2a bedoelde deel daarvan, tenminste twee jaren voor het begin van de periode waarop het plan of een herziening betrekking heeft, en*
c. *het ontwerp voor het stroomgebiedbeheersplan of voor het internationaal stroomgebiedbeheersplan voor zover betrekking of mede betrekking hebbend op het op Nederlands grondgebied gelegen deel van het desbetreffende stroomgebieddistrict, tenminste een jaar voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft.*
3. *Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld gedurende de termijn van terinzagelegging schriftelijk zijn zienswijze omtrent het ontwerp bij Onze Ministers naar voren te brengen.*
4. *De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen over de in het tweede lid bedoelde stukken bedraagt zes maanden en vangt aan met ingang van de dag waarop het stuk ter inzage is gelegd.*
5. *Met betrekking tot grensvormende of grensoverschrijdende wateren raadplegen Onze Ministers de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten. Met betrekking tot stroomgebiedbeheersplannen en de inbreng voor de internationale stroomgebiedbeheersplannen raadplegen Onze Ministers de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict.*
6. *Onze Ministers raadplegen ten aanzien van de maatregelen bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders van het op Nederlands grondgebied gelegen deel van het stroomgebieddistrict.*

7. Onze Ministers brengen de ontvangen zienswijzen over het ontwerp voor een internationaal stroomgebiedbeheersplan of een herziening, voor zover die zienswijzen niet uitsluitend betrekking hebben op het op Nederlands grondgebied gelegen deel van het desbetreffende stroomgebieddistrict, ter kennis van de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict.

Afdeling 2. Het beheersplan voor de
rijkswateren

Afdeling 2. Het beheersplan voor de rijkswateren

Artikel 5

Artikel 5

1. Onze Ministers stellen ten aanzien van de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk een beheersplan vast. Het plan kan bestaan uit afzonderlijke delen. Bij de vaststelling van het plan wordt rekening gehouden met de in artikel 3 bedoelde nota en, voor zover het krachtens artikel 7, tweede lid, aangewezen oppervlaktewateren betreft, met het provinciaal plan voor de waterhuishouding.

1. Onze Ministers stellen ten aanzien van de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk een beheersplan vast. Het plan kan bestaan uit afzonderlijke delen. Bij de vaststelling van het plan wordt rekening gehouden met de in artikel 3 bedoelde nota en, voor zover het krachtens artikel 7, tweede lid, aangewezen oppervlaktewateren betreft, met het provinciaal plan voor de waterhuishouding.

2. Het plan geeft aan:

2. Het plan geeft aan:

- a. de functies van de oppervlaktewateren;
- b. het programma van maatregelen en voorzieningen, die met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan en de bescherming van het milieu nodig zijn, onder vermelding van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
- c. de wijze waarop het beheer bij normale en bij afwijkende omstandigheden wordt gevoerd;
- d. de financiële middelen, die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn.

- a. de functies van de oppervlaktewateren;
- b. het programma van maatregelen en voorzieningen, die met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan en de bescherming van het milieu nodig zijn, onder vermelding van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
- c. de wijze waarop het beheer bij normale en bij afwijkende omstandigheden wordt gevoerd;
- d. de financiële middelen, die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beheer nodig zijn.

3. Het plan gaat vergezeld van een toelichting.

3. Tot de maatregelen en voorzieningen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, behoren mede, gerangschikt naar stroomgebieddistrict:

- a. de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water, van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen, en
- b. de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water.

4. Het plan wordt tenminste eenmaal in de vier jaren herzien. Onze Ministers kunnen die termijn met ten hoogste vier jaren verlengen.

4. Het plan gaat vergezeld van een toelichting.

5. Van een besluit tot vaststelling of herziening van het plan en van de verlenging van de herzieningstermijn wordt mededeling gedaan in de *Nederlandse Staatscourant*.

5. Het plan wordt tenminste eenmaal in de zes jaren herzien. *Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opnemings in het plan in werking.*

6. *Van een besluit tot vaststelling of herziening van het plan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.*

Artikel 6

1. Onze Minister geeft met betrekking tot de voorbereiding van het plan of een herziening daarvan toepassing aan de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure.
2. Onverminderd artikel 3:11, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden de stukken ter inzage gelegd ter griffie van de betrokken provincies.
3. Met betrekking tot grensvormende of grensoverschrijdende wateren raadplegen Onze Ministers de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten.

Afdeling 3. De provinciale plannen voor de waterhuishouding

Artikel 7

1. Provinciale staten stellen een provinciaal plan vast, waarin de hoofdlijnen van het ten aanzien van de waterhuishouding in de provincie te voeren beleid zijn aangegeven. Daarbij wordt rekening gehouden met de in artikel 3 bedoelde nota.
2. Het plan heeft mede betrekking op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk.
3. De hoofdlijnen van het plan omvatten:
 - a. de vastlegging van de belangrijkste functies van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan;
 - b. een aanduiding, in samenhang met de onder *a* bedoelde functies, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan alsmede van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
 - c. een uiteenzetting van het ingevolge de Grondwaterwet (*Stb.* 1981, 392) te voeren grondwaterbeheer, alsmede een overzicht van de financiële middelen die voor de uitvoering van het beheer nodig zijn;
 - d. een uiteenzetting van de algemene aard en omvang van de overige maatregelen en voorzieningen die met het oog op de onder *b* bedoelde ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
 - e. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid.

Artikel 6

1. Onze Minister geeft met betrekking tot het plan toepassing aan de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (*Stb.* 1992, 315) geregelde procedure.
2. Onverminderd artikel 3:11, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht worden de stukken ter inzage gelegd ter griffie van de betrokken provincies.
3. Met betrekking tot grensvormende of grensoverschrijdende wateren raadplegen Onze Ministers de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten.
4. *Onze Ministers stemmen de in artikel 5, derde lid, bedoelde maatregelen en voorzieningen per stroomgebiedsdistrict af met gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders van het stroomgebiedsdistrict.*

Afdeling 3. De provinciale plannen voor de waterhuishouding

Artikel 7

1. Provinciale staten stellen een provinciaal plan vast, waarin de hoofdlijnen van het ten aanzien van de waterhuishouding in de provincie te voeren beleid zijn aangegeven. Daarbij wordt rekening gehouden met de in artikel 3 bedoelde nota.
2. Het plan heeft mede betrekking op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk.
3. De hoofdlijnen van het plan omvatten:
 - a. de vastlegging van de belangrijkste functies van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan;
 - b. een aanduiding, in samenhang met de onder *a* bedoelde functies, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan alsmede van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
 - c. een uiteenzetting van het ingevolge de Grondwaterwet (*Stb.* 1981, 392) te voeren grondwaterbeheer, alsmede een overzicht van de financiële middelen die voor de uitvoering van het beheer nodig zijn;
 - d. een uiteenzetting van de algemene aard en omvang van de overige maatregelen en voorzieningen die met het oog op de onder *b* bedoelde ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
 - e. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid.

4. In het plan geven provinciale staten aan in hoeverre de hoofdlijnen zijn afgestemd op dan wel leiden tot aanpassing van het provinciale milieubeleid, het provinciale ruimtelijk beleid of het provinciale verkeers- en vervoerbeleid, en in hoeverre en binnen welke termijn zij voornemens zijn het geldende provinciale milieubeleidsplan, een of meer geldende streekplannen of het geldende provinciale verkeers- en vervoerplan te herzien. Het plan gaat vergezeld van een toelichting.

5. Het plan wordt tenminste eenmaal in de vier jaren herzien. Provinciale staten kunnen die termijn met ten hoogste vier jaren verlengen.

6. Van een besluit tot vaststelling of herziening van een plan en van de verlenging van de herzieningstermijn wordt mededeling gedaan in de *Nederlandse Staatscourant*. Het besluit tot vaststelling of herziening van het plan wordt met het plan toegezonden aan Onze Ministers.

Artikel 8

1. Provinciale staten stellen bij verordening nadere regelen met betrekking tot het plan. Zij geven in die verordening onder meer regelen met betrekking tot de wijze waarop het ontwerp van het plan in gemeenschappelijk overleg met de besturen van de openbare lichamen, die een beheersplan als bedoeld in artikel 9 vaststellen, wordt voorbereid.

2. Tevens regelen zij de instelling, samenstelling, taak en werkwijze van een commissie, die door gedeputeerde staten vooraf wordt gehoord over maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het provinciale beleid inzake de waterhuishouding.

3. Provinciale Staten zenden het besluit waarbij de verordening is vastgesteld aan Onze Minister.

4. Gedeputeerde staten plegen bij de voorbereiding van het plan overleg met gedeputeerde staten van de aangrenzende provincies en raadplegen, indien het plan betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren, de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten.

4. *Tot de maatregelen en voorzieningen, bedoeld in het derde lid, onderdelen, b, c en d, behoren mede, gerangschikt naar stroomgebieddistrict:*

a. *de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water, van regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen, en*

b. *de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water, die in alle in de provincie gelegen delen van stroomgebieddistricten van toepassing zijn dan wel het te voeren grondwaterbeheer betreffen.*

5. In het plan geven provinciale staten aan in hoeverre de hoofdlijnen zijn afgestemd op dan wel leiden tot aanpassing van het provinciale milieubeleid, het provinciale ruimtelijk beleid of het provinciale verkeers- en vervoerbeleid, en in hoeverre en binnen welke termijn zij voornemens zijn het geldende provinciale milieubeleidsplan, een of meer geldende streekplannen of het geldende provinciale verkeers- en vervoerplan te herzien. Het plan gaat vergezeld van een toelichting.

6. *Het plan wordtten minste een maal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opnemings in het plan in werking.*

7. Van een besluit tot vaststelling of herziening van een plan wordt mededeling gedaan in de *Staatscourant*. Het besluit tot vaststelling of herziening van het plan wordt met het plan toegezonden aan Onze Ministers.

Artikel 8

1. Provinciale staten stellen bij verordening nadere regelen met betrekking tot het plan. Zij geven in die verordening onder meer regelen met betrekking tot de wijze waarop het ontwerp van het plan in gemeenschappelijk overleg met *de kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders, die een beheersplan als bedoeld in artikel 9 vaststellen, alsmede de gemeentebesturen* wordt voorbereid.

2. Tevens regelen zij de instelling, samenstelling, taak en werkwijze van een commissie, die door gedeputeerde staten vooraf wordt gehoord over maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het provinciale beleid inzake de waterhuishouding.

3. Provinciale Staten zenden het besluit waarbij de verordening is vastgesteld aan Onze Minister.

4. Gedeputeerde staten *raadplegen* bij de voorbereiding van het plan *Onze Ministers en* gedeputeerde staten van de aangrenzende provincies *alsmede*, indien het plan betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren, de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse en Belgische autoriteiten.

Afdeling 4. Beheersplannen

Afdeling 4. Beheersplannen

Artikel 9

1. Een kwantiteitsbeheerder of kwaliteitsbeheerder, niet zijnde het Rijk, stelt met betrekking tot oppervlaktewateren onder zijn beheer een beheersplan vast. Bij die vaststelling wordt rekening gehouden met het provinciaal plan voor de waterhuishouding.
2. Een beheersplan geeft aan hetgeen de beheerder ter vervulling van zijn taak verricht.

3. Een niet door het provinciaal bestuur vastgesteld beheersplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.
4. Provinciale staten stellen bij verordening nadere regelen vast met betrekking tot de inrichting, voorbereiding en vaststelling van het beheersplan. Zij geven daarin aan welke beheerders zijn uitgezonderd van de verplichting tot vaststelling van een beheersplan. Tevens geven zij daarin regelen ten aanzien van de wijze waarop kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders bij de voorbereiding en vaststelling van een plan samenwerken.
5. Provinciale Staten zenden het besluit waarbij de verordening bedoeld in het vorige lid, is vastgesteld aan Onze Minister.

Artikel 9

1. Een kwantiteitsbeheerder of kwaliteitsbeheerder, niet zijnde het Rijk, stelt met betrekking tot oppervlaktewateren onder zijn beheer een beheersplan vast. Bij die vaststelling wordt rekening gehouden met het provinciaal plan voor de waterhuishouding.
2. Een beheersplan geeft aan hetgeen de beheerder ter vervulling van zijn taak verricht. *Door een kwaliteitsbeheerder worden mede opgenomen, gerangschikt naar stroomgebieddistrict en voor zover niet opgenomen in het provinciale plan:*
 - a. de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water, van regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen, en
 - b. de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water, met uitzondering van maatregelen die het kwantiteitsbeheer betreffen.*Onderdeel b is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een kwantiteitsbeheerder, voor zover de maatregelen van artikel 11 van de kaderrichtlijn water het kwantiteitsbeheer van oppervlaktewateren betreffen.*
3. Een niet door het provinciaal bestuur vastgesteld beheersplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten.
4. *Het plan wordt tenminste een maal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opnemingsdatum in het plan in werking.*
5. Provinciale staten stellen bij verordening nadere regelen vast met betrekking tot de inrichting, voorbereiding en vaststelling van het beheersplan of een herziening daarvan. Zij geven daarin aan welke beheerders zijn uitgezonderd van de verplichting tot vaststelling van een beheersplan. Tevens geven zij daarin regelen ten aanzien van de wijze waarop kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders bij de voorbereiding en vaststelling van een plan samenwerken
6. Provinciale Staten zenden het besluit waarbij de verordening bedoeld in het vorige lid, is vastgesteld aan Onze Minister.
7. *Bij de voorbereiding van een plan dat betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren, worden de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten geraadpleegd.*

Afdeling 5. Voorschriften van hoger
gezag

Afdeling 5. Voorschriften van hoger gezag

Artikel 10

Artikel 10

1. Onze Ministers kunnen aan provinciale staten omtrent de vaststelling of herziening en de inhoud van een provinciaal plan voor de waterhuishouding aanwijzingen geven, indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding zulks vorderen.

1. Onze Ministers kunnen aan provinciale staten omtrent de vaststelling of herziening en de inhoud van een provinciaal plan voor de waterhuishouding aanwijzingen geven, indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding, *nationaal dan wel per stroomgebieddistrict*, zulks vorderen.

2. Bij een aanwijzing kan een termijn worden gesteld binnen welke het plan dient te zijn vastgesteld dan wel, indien het een vastgesteld plan betreft, de herziening dient te hebben plaatsgevonden.

2. Bij een aanwijzing kan een termijn worden gesteld binnen welke het plan dient te zijn vastgesteld dan wel, indien het een vastgesteld plan betreft, de herziening dient te hebben plaatsgevonden.

3. Onze Ministers gaan niet over tot het geven van een aanwijzing dan nadat zij gedeputeerde staten in de gelegenheid hebben gesteld van hun gevoelen omtrent hun voornemen te doen blijken.

3. Onze Ministers gaan niet over tot het geven van een aanwijzing dan nadat zij gedeputeerde staten in de gelegenheid hebben gesteld van hun gevoelen omtrent hun voornemen te doen blijken.

4. Provinciale staten stellen het plan vast of herzien het plan in overeenstemming met de gegeven aanwijzing.

4. Provinciale staten stellen het plan vast of herzien het plan in overeenstemming met de gegeven aanwijzing.

5. Van het besluit houdende de aanwijzing wordt mededeling gedaan in de *Staatscourant*.

5. Van het besluit houdende de aanwijzing wordt mededeling gedaan in de *Staatscourant*.

Artikel 11

Artikel 11

Onze Minister kan aan provinciale staten omtrent de vaststelling of wijziging en de inhoud van een verordening als bedoeld in de artikelen 8, eerste lid en 9, vierde lid, aanwijzingen geven indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishoudings zulks vorderen. Artikel 10, tweede, derde, vierde en vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

Onze Minister kan aan provinciale staten omtrent de vaststelling of wijziging en de inhoud van een verordening als bedoeld in de artikelen 8, eerste lid en 9, vierde lid, aanwijzingen geven indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding, *nationaal dan wel per stroomgebieddistrict*, zulks vorderen. Artikel 10, tweede, derde, vierde en vijfde lid is van overeenkomstige toepassing.

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Overzicht van literatuur inzake de kaderrichtlijn water

- C.H.V. de Villeneuve, «Consistentie, transparantie en subsidiariteit – naar samenhang in het internationaal waterbeheer», Milieu en Recht 1996-12, p. 247–251.
- «Rivier Actie Programma. Onderzoek rond de Kaderrichtlijn waterbeheer», Centre for Research on River Basin Administration, Analysis and Management TU Delft op verzoek van het DG Rijkswaterstaat RIZA, Urk: Het Urkerland B.V. 1999.
- M. Ludeking (red.), «Shifting boundaries towards a waterproof future», verslag van een symposium, Studievereniging Concept, Universiteit Twente, Enschede, 2000.
- G.R.M. van Dijk, H.J.M. Havekes & W.G.M. Heldens, «De Europese Kaderrichtlijn Water», Het Waterschap 1998-23/24, p.1026–1035.
- Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving, «De EU-Kaderrichtlijn water», Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1999.
- Ch.W. Backes, «Enkele opmerkingen over de (on)mogelijke gevolgen van de nieuwe Kaderrichtlijn Water», en H.F.M.W. van Rijswick, «Een goede toestand van het oppervlaktewater» in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen & H.J.M. Havekes (red.), «De Staat van Water. Opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer», Lelystad: Koninklijke Vermande 1999, p. 179–194, respectievelijk p. 125–139.
- H.F.M.W. van Rijswick, «De Europese kaderrichtlijn water», Milieu en Recht 2000-12, p. 296–303.
- «Europese Kaderrichtlijn Water, een artikelenreeks», onder redactie van mr. H.J.M. Havekes, Unie van Waterschappen, 's-Gravenhage, 2001.
- J.L. Spier, «Nederland vierstromenland, de kaderrichtlijn water en het waterbeheer voor de 21ste eeuw», Tijdschrift voor Omgevingsrecht, 2001-2, p. 34–39.
- H.F.M.W. van Rijswick, «De kwaliteit van water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van het oppervlaktewater», Kluwer, Deventer 2001.
- Pilots Kaderrichtlijn Water Eems en Midden-Holland, eindrapport, RIZA-rapport 2002038, Lelystad, augustus 2002.