

DECEMBERNOTA 2005

de beleidsbrief

1. Inleiding

Deze beleidsbrief beschrijft de voortgang van het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en de eerste contouren van de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Om het planningproces voor Waterbeheer 21^{ste} eeuw (WB21) en de KRW te stroomlijnen, hebben rijk, IPO, VNG en Unie van Waterschappen, vertegenwoordigd in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW), in het voorjaar van 2005 een werkprogramma opgesteld. Daarin is aangekondigd dat aan het eind van elk jaar in een Decemhernota wordt aangegeven hoe ver het proces is gevorderd. Ten behoeve van de integrale uitvoering van het NBW – WB21 én KRW – worden in de Decemhernota 2006 afspraken gemaakt over de voortgangsrapportage en de informatievoorziening.

Deze eerste Decemhernota geeft richtinggevende uitspraken over hoe in het komende jaar partijen verder werken aan de opgaven van WB21 en KRW. De richtinggevende uitspraken zijn te beschouwen als ‘beleidsvoornemens’. De regio – provincies, waterschappen en gemeenten – gaan in het werkproces na in hoeverre nationale richtinggevende uitspraken nodig zijn voor de uitvoering. Op basis hiervan kan de koers worden bijgesteld in de Decemhernota 2006. De evaluatie van het NBW in 2006 wordt hierbij nadrukkelijk betrokken. Hiervoor is ook tijd, want de definitieve keuzes zullen pas in de Nota waterhuishouding c.q. de Stroomgebiedbeheersplannen van 2009 worden vastgelegd. In 2003 is het NBW getekend. Hiermee gaven alle overheden het startschot om gezamenlijk te gaan werken aan het op orde krijgen van het watersysteem in 2015. Zoals toen al is voorzien, blijkt dat een grote opgave.

Geconstateerd kan worden dat de voorbereiding en de uitvoering goed op stoom liggen. In december 2004 zijn de KRW-rapportages tijdig afgerond. Het zijn rapportages van een hoge kwaliteit. Ook de wettelijke implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) is afgerond. Daarnaast is de uitvoering van het WB21-beleid gestart. Voor de korte termijn (2003-2007) is al 1 miljard euro aan wateroverlastprojecten besteed of daarvoor begroot (Voortgangsrapportage NBW 2004-2005).

De benadering waarvoor in het werkprogramma is gekozen, is om van grof naar fijn te werken en alle betrokken partijen voldoende tijd te verschaffen voor het bestuurlijke afwegingsproces, als opmaat tot de Stroomgebiedbeheersplannen (SGBP) van 2009.

De Decemhernota 2005 dient twee doelen:

1. *Doel: de inhoudelijke koers weergeven voor de verdere uitwerking.*
Bestuurlijke en politieke toetsing van de koers is essentieel. Hiertoe wordt de koers zo compact mogelijk weergegeven. Dit wordt beschreven in deze Beleidsbrief.
2. *Doel: richting geven aan het proces in 2006.*
Alle partijen hechten aan een goede uitvoerbaarheid. In 2006 zal de eerste uitvoerbaarheidstoets plaats vinden via een eerste nationale en regionale uitwerking van doelen en maatregelen en een strategische Maatschappelijke Kosten Baten Analyse. De Beleidsbrief beschrijft de hoofdlijnen van dit proces in 2006. Om een goede en eenduidige uitvoerbaarheidstoets mogelijk te maken, wordt een aantal aspecten concreter en uitgebreider beschreven in ‘Decemhernota 2005: Toelichting’. De Toelichting geeft ook nadere informatie over de aanpak en planning van werkzaamheden in 2006 en verder. De Decemhernota 2005: Toelichting is een achtergronddocument dat ter beschikking wordt gesteld aan de Tweede Kamer

De Beleidsbrief heeft vijf hoofdstukken: inleiding, integrale aanpak, WB21, KRW en KRW-kosten. Elk hoofdstuk begint met een overzicht van de belangrijkste boodschappen en een beschrijving van de opbouw. In intermezzo's is voor verschillende onderwerpen een illustratie of toelichting gegeven. De bijlage met de actielijst geeft een overzicht van wie voor welke activiteit aan de lat staat en wanneer deze gereed is.

Daar waar in de tekst wordt gesproken over 'de regio' staat in de actietabel voor de regio-acties aangegeven welk bestuur daarmee bedoeld wordt.

Last but not least: publieke participatie. De NBW-partners hechten zeer aan publieke participatie. Bij de totstandkoming van de Decemhernota 2005 zijn bijdragen en reacties gevraagd aan maatschappelijke organisaties als Reinwater, Stichting Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, SBB, VEWIN, NVVS, Watersportverbond, ANWB, HISWA, VNO-NCW en LTO

De eerste benadrukken dat de KRW een goed hulpmiddel is om de waterkwaliteit te verbeteren. Zwemmen, varen en vissen zijn water gebonden functies die allemaal baat hebben bij het verder verbeteren van de waterkwaliteit. Maar ook voor de natuur in Nederland is een goede waterkwaliteit en de bestrijding van de verdroging essentieel. VNO/NCW en LTO wijzen er op dat het wel betaalbaar moet blijken. Zo moet worden voorkomen dat het principe van 'geen achteruitgang' van de KRW leidt tot een economisch stand still.

Daarnaast is met hen en met betrokken ambtenaren en bestuurders gecommuniceerd via nieuwsbrieven, op bijeenkomsten en door directe inbreng in vergaderingen. Met het bredere publiek is niet specifiek gecommuniceerd over de Decemhernota 2005, maar de thema's van de nota zijn zo goed mogelijk vertaald in de campagne 'Nederland Leeft met Water' en in andere communicatie-uitingen. Om de publieke participatie te bevorderen, wordt de agenda van de besluitvorming in 2006 ter inzage gelegd.

In alle stroomgebieden zijn regionale klankbordgroepen opgericht. De maatschappelijke organisaties vertegenwoordigen hier hun belangen in de aanloop naar de stroomgebiedsbeheersplannen. Het wordt de eerst komende jaren steeds belangrijker om op stroomgebiedsniveau met belanghebbenden te discussiëren over de totstandkoming van de concrete maatregelenpakketten. Afhankelijk van de reikwijdte van de maatregelen, zullen belanghebbenden uit maatschappelijke organisaties, bepaalde doelgroepen of sectoren en individuele burgers worden betrokkenen.

Tenslotte is er voor het verkrijgen van voldoende draagvlak voor de maatregelen heldere informatievoorziening belangrijk zodat steeds concreter gecommuniceerd kan worden met direct belanghebbenden en het algemene publiek over de verbetering van de waterkwaliteit en het voorkomen van wateroverlast.

2. Integrale aanpak

Een goede uitvoering van WB21 en KRW staat of valt met een aanpak die zowel verticaal als horizontaal geïntegreerd is. De verticale integratie betreft de afstemming tussen EU, buurlanden, rijk en regio binnen stroomgebieden. De horizontale integratie speelt zich af op internationaal niveau, rijksniveau en op regionaal niveau. Deze integratie heeft betrekking op de samenhang met de beleidsvelden economie, ruimte, landbouw en natuur. Op rijksniveau is dat gericht op afstemming tussen departementen; op regionaal niveau om te komen tot gebiedsgericht maatwerk. Vooralsnog heeft de integratie betrekking op WB21 en KRW. De activiteiten in het kader van de EU-richtlijn hoogwaterbescherming zullen geïntegreerd worden in de Nota waterhuishouding c.q. de Stroomgebiedbeheersplannen van 2009. Dit hoofdstuk behandelt de nationale en regionale aspecten van beide vormen van integratie. De internationale aspecten komen terug in hoofdstuk 4 over de KRW.

Rijksniveau

Het op orde brengen van de watersystemen vergt inspanningen op meerdere terreinen:

- Het kabinetsstandpunt over WB21 legt vast dat water de ruimte moet krijgen. De Nota Ruimte en de introductie van de watertoets bevestigen dit nog eens.
- Verontreinigende stoffen vinden nog te vaak via riool, bodem of lucht hun weg naar het water. Het milieubeleid is erop gericht dit probleem aan te pakken te beginnen bij de bron.
- Landbouw en waterbeheer zijn in sterke mate van elkaar afhankelijk. Vasthouden en bergen van water om wateroverlast tegen te gaan, en het aanpassen van waterpeilen kunnen grote invloed hebben op de bedrijfsvoering. Hoewel de Nederlandse landbouwsector per kilogram geproduceerd gewas relatief efficiënt omgaat met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, zijn de emissies per oppervlakte-eenheid aanzienlijk. Dat komt door de hoge intensiteit van de landbouw.
- Het waterkwaliteitsbeleid richt zich in toenemende mate op het functioneren van ecosystemen. Het belang van een goede afstemming met het natuurbeleid, en Natura 2000 in het bijzonder, neemt dus toe.
- Het rijk heeft ook tot taak de rijkswateren te beheren. V&W en LNV, als het gaat om natuur, zetten hiervoor hoofdlijnen uit. Rijkswaterstaat vult de taak gebiedsgericht in en stemt af met de andere beheerders in het betreffende stroomgebied.

Water

V&W draagt zorg voor adequate regelgeving voor het realiseren van de wateropgaven. Bij V&W ligt ook de taak om de nationale regie te voeren en de internationale agendering te verzorgen. Daarnaast is V&W beheerder van de rijkswateren en geeft voor deze wateren invulling aan het integrale waterbeheer.

Gezien de wederzijdse afhankelijkheid van beleid op het gebied van water, ruimte, landbouw en natuur zijn VROM én LNV in de wet aangewezen als medeondertekenaar van de nationale Nota's waterhuishouding. Vanzelfsprekend beperkt deze betrokkenheid zich niet alleen tot dit formele moment; er vindt continu interdepartementale afstemming plaats. Daarom zijn zij ook vertegenwoordigd in het LBOW. Het kabinet kiest ervoor dat verschillende departementen elk hun eigen bijdrage leveren en daarbij hun eigen instrumentarium optimaal inzetten. Onderstaand overzicht geeft aan voor welke aspecten die onder primaire verantwoordelijkheid van andere departementen vallen, de coördinerende staatssecretaris van V&W worden aangesproken als het gaat om de bijdrage aan de waterdoelen.

Water en ruimte

Water is conform de Nota Ruimte medebepalend voor de ruimtelijke ordening. Concretisering vindt plaats in de regionale uitwerking van dit uitgangspunt. Zo moet in streekplannen (2007) en bestemmingsplannen de afgewogen ruimtelijke aanspraken voor water worden opgenomen. Ook de watertoets is verankerd in de Nota Ruimte. Deze wordt op verzoek van de Tweede Kamer uitgebreid met een kosten- en risicoafweging. Momenteel vindt een evaluatie plaats van het functioneren van de watertoets. Aandachtspunten hierbij zijn onder andere: de bruikbaarheid van wateradviezen in ruimtelijke procedures, en het benutten door waterbeheerders van bezwaar- en beroepsmogelijkheden in deze procedures.

In de kabinetsnota Pragmatische Implementatie KRW (TK 2003-2004, 28808,12) is aangegeven dat het bestaande ruimtegebruik richtinggevend is voor de uitwerking van KRW-doelen. Om inzicht te krijgen

in de manier waarop vanuit de ruimtelijke ordening geanticipeerd kan worden op de eisen van de KRW, zal – vanuit VROM – het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) onderzoek verrichten naar de ruimtelijke impact van de KRW enerzijds en de invloed van (nationaal) ruimtelijk beleid op de implementatie van de KRW anderzijds.

Intermezzo: Lagenbenadering water en ruimte

Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen niet zomaar plaatsvinden. Ze zijn afhankelijk van de fysieke gesteldheid van Nederland, bestaand ruimtegebruik en wet- en regelgeving op allerlei terreinen. In de Nota Ruimte propageert het kabinet het hanteren van de lagenbenadering om tot een integrale afweging te komen tussen de verschillende belangen in de ruimtelijke ordening. De lagenbenadering onderscheidt de *ondergrond* (water, bodem en zich daarin bevindend leven), de *netwerklaag* (infrastructuur, ICT en vlieg- en vaarroutes) en de *occupatielaag* van het menselijke gebruik van de onderliggende lagen (bijvoorbeeld steden en landbouw). Er is geen hiërarchie tussen de lagen, al stelt een onderliggende laag wel condities aan de lagen daarboven. Het hanteren van de lagenbenadering bij ruimtelijke ontwikkelingen opent de ogen voor de eisen die trage fysieke processen in de ondergrond stellen, zoals zeespiegelrijzing, verhoogde waterafvoer en uitspoeling van vervuilende stoffen uit de bodem. De lagenbenadering creëert daarmee een natuurlijke brug naar het terrein van het kwalitatieve en kwantitatieve waterbeheer.

Water en milieu

De waterbeheerders bleken de afgelopen decennia in staat om puntbronnen effectief aan te pakken met de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo). Inmiddels vormen diffuse bronnen de voornaamste oorzaak van de vervuiling van het water. Terugdringen van deze emissies vergt een bredere aanpak, dat wil zeggen niet alleen op regionale en nationale schaal, maar ook op Europese en mondiale schaal. Het kabinet heeft in de Hoofddijnennotitie Toekomstagenda Milieu een programma van maatregelen aangekondigd om te kunnen voldoen aan de vereiste water- en bodemkwaliteit. Daarbij is voor de vereiste waterkwaliteit expliciet de relatie met de KRW gelegd. De waterbeheerders worden betrokken bij het uitwerken van dit maatregelprogramma. Het LBOW heeft in kaart gebracht welke bronnen een bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. Deze inventarisatie vormt een belangrijke basis voor het maatregelenprogramma van de Toekomstagenda Milieu dat voorjaar 2006 wordt verwacht.

Water en landbouw

Het kabinet realiseert zich dat eutrofiëring verder moet worden teruggedrongen om de waterkwaliteit te verbeteren. De algenplagen die een gevolg zijn van de eutrofiëring en die soms resulteren in zwemverboden en grootschalige vissterfte, zijn duidelijke signalen dat het nodig is deze problematiek grondig aan te pakken. Het Derde nitraatactieprogramma eist in dit kader al een aanzienlijke inspanning van de landbouw. De door de EU-commissie verleende derogatie voor de Nitraatrichtlijn loopt tot 2010. De SGBP hebben echter betrekking op de periode tot 2015; daarom zal worden bezien welke maatregelen voor de periode na 2009 moeten worden overwogen. Het kabinet formuleert hiervoor de kaders. Net als voor de andere sectoren geldt daarbij voor de landbouw dat rekening gehouden wordt met de ernst van het probleem, het niet verstoren van het gelijke speelveld, de draagkracht van de sector en de mate waarin al maatregelen worden genomen.

Het Kabinet gaat er vanuit dat het realiseren van de doelstelling van 95% reductie van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen in 2010, t.o.v. 1998, uit de Nota duurzame gewasbescherming en het Convenant Gewasbescherming zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater in 2010. In 2006 worden de resultaten gepresenteerd van een door het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) uitgevoerde tussen-evaluatie van het beleid voor duurzame gewasbescherming. Conform het beleid voor duurzame gewasbescherming zal in de periode 2006-2010 voor toegelaten middelen die de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium¹ in oppervlaktewater blijven overschrijden, de aanpak selectief en knelpuntgericht worden aangescherpt. Het realiseren van de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium zijn daarbij uitgangspunt. Indien ook dit onvoldoende resultaat oplevert zal ter implementatie van de KRW een herbeoordeling van de toelating van middelen moeten plaatsvinden.

Water en natuur

¹ de norm voor water dat gebruikt wordt om drinkwater van te maken

In Nederland ligt de primaire focus voor natuurgebieden op de Ecologische Hoofdstructuur en daarbinnen op de instandhoudingsdoelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (Natura 2000).

Intermezzo: Vogel- en Habitatrichtlijnen

De Europese Vogelrichtlijn (79/409/EEC) is in 1979 van kracht geworden. Doel van deze richtlijn is in het wild voorkomende vogelsoorten en hun leefgebieden te beschermen. In 1992 werd ter aanvulling hierop de Habitatrichtlijn (92/43/EEC) opgesteld om ook andere soorten planten en dieren en hun leefgebieden (habitats) te beschermen. In Nederland zijn beide richtlijnen verankerd in de Natuurbeschermingswet 1998 (beschermde gebieden) en de Flora en Faunawet (bescherming van soorten). Alle aangewezen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden worden omvat door Natura 2000, een samenhangend netwerk van Europese beschermde gebieden. In Nederland zijn er 162 Natura 2000-gebieden waarvoor instandhoudingsdoelstellingen gelden. De gebiedsgrootte varieert van bijna 300.000 ha (Waddenzee) tot 5 ha (Boddenbroek). De doelstellingen van de beschermde gebieden vallen ook onder de milieudoelen van de KRW.

De komende jaren vindt nadere uitwerking plaats van deze doelen, inclusief bijbehorende maatregelen. Voorwaarde hierbij is dat ze in zo weinig mogelijk natuurgebieden tot extra waterkwaliteitseisen leiden, zoals in de Natura 2000 Contourennotitie vermeld staat. Dat betekent dat Natura 2000-instandhoudingsdoelen in de meeste gevallen ook passen binnen de bestaande beheersbudgetten. Er zijn procesafspraken gemaakt dat de implementatie van Natura 2000 en KRW gelijktijdig en in samenhang wordt uitgewerkt. Als het nakomen van Natura 2000-verplichtingen in bepaalde gebieden niet past binnen de bestaande beheersbudgetten of ruimtelijke mogelijkheden, zal de minister van LNV in overleg met de minister van V&W daarover een besluit nemen, na de Regionaal Bestuurlijk Overleggen (RBO's) en het LBOW te hebben gehoord.

Vissen zijn een belangrijk onderdeel van de ecologische doelen voor de KRW. Het te voeren visstandbeheer en de visserij zullen hierop moeten aansluiten. Dit maakt het noodzakelijk dat er een koppeling gaat ontstaan tussen visstandbeheersplannen die worden opgesteld door visstandbeheerscommissies en de waterkwaliteitsdoelen die door de waterbeheerder worden nagestreefd. Wat betreft te nemen inrichtingsmaatregelen in het watersysteem om vismigratie te bevorderen, zal in het bijzonder naar mogelijke maatregelen bij waterkrachtcentrales gekeken worden.

Water en economie

Waterbeheeren levert baten en kost geld. De maatschappelijke en economische baten zitten onder andere in een kleiner risico op wateroverlast, effectieve waterverdeling, innovatie, en schoner water voor een leefbaar milieu met meer kansen voor recreatie en natuurbeleving. In de al genoemde kabinetsnota Pragmatische Implementatie KRW is aangegeven dat de implementatie van de KRW gaat plaatsvinden langs de uitgangspunten pragmatisch, haalbaar en betaalbaar. Om de invulling van het uitgangspunt betaalbaar te kunnen toetsen is er bij bestuurders een urgente behoefte aan inzicht in de kosten van de KRW. Om deze reden bevat deze beleidsbrief (hoofdstuk 5) al een eerste inzicht in de kosten. Moeilijkheid daarbij is dat doelen en maatregelen nog moeten worden vastgesteld en dat dit eerste inzicht dus een schatting betreft. Naarmate de doelen en maatregelen van grof naar fijn werkend richting de SGBP helder worden, wordt de kostenschatting betrouwbaarder. De strategische MKBA die in 2006 wordt uitgevoerd geeft dus al een betrouwbaarder beeld.

Water en innovatie

Innovatie is essentieel om de beleidsdoelstellingen op het gebied van water te kunnen realiseren tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten. Innovaties bieden de mogelijkheid om maatschappelijke, ecologische en economische belangen te koppelen, en leveren op die wijze ook een belangrijke bijdrage aan de concurrentiekracht van de BV Nederland. Water is niet voor niets een van de sleutelgebieden van het Innovatieplatform dat door het kabinet is opgericht

Rode draad bij de verbetering van het innovatieklimaat in de sector water is wat er nodig is vanuit bedrijven, kennisinstellingen en overheden om de concurrentiekracht voor de sector water een impuls te geven en tegelijkertijd de maatschappelijke watervraagstukken op te lossen. Daarmee kan Nederland tevens een internationaal gerenommeerd kennisland blijven. Dit komt neer op:

- Herverdeling van de rollen van overheden, bedrijven en kennisinstellingen, zodat er nieuwe kaders ontstaan met gedeelde verantwoordelijkheden en risico's.
- Het benaderen van water als mogelijkheid om economische en maatschappelijke belangen te combineren. Dit vergt initiatief en onverwachte consortia.
- Versterking van de kennispositie van Nederland. Hiervoor is bundeling van kennis en kennisinstituten nodig, vraaggestuurd werken en ondernemerschap.

Vanuit deze rode draad hebben overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen in het kader van het Innovatieberaad V&W, een start gemaakt met een innovatieagenda voor de sector water. De Kaderrichtlijn Water is hierbij een van de thema's en wordt gezien als KansRijk Water. Het komende halfjaar zal de innovatieagenda met de betrokken partijen verder worden uitgewerkt. Hierbij gaat het om de uitwerking van concrete voorstellen op het gebied van technologische ontwikkelingen en nieuwe bestuurlijke en financiële arrangementen die innovatie stimuleren. Daarnaast liggen er mogelijkheden voor innovatie op het terrein van water en ruimte. Interdepartementaal spannen V&W en EZ zich daartoe in. Het innovatiebeleid van VenW wordt in de vorm van een Innovatiebrief in het voorjaar van 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Gebiedsniveau

Gebiedsgericht maatwerk betekent afstemming met onder meer ruimtelijke ordening, milieu, natuur, landbouw en verstedelijking. Op die manier worden beleidsdoelen in de praktijk uitvoerbaar gemaakt. Voor de wateropgaven begint het gebiedsgerichte maatwerk met het combineren van de WB21 uitvoering met de KRW opgave.

Combineren van kwantiteits- en kwaliteitsdoelen

Gezamenlijke uitvoering van KRW en WB21 kan synergie opleveren. Een eerste inventarisatie van de Unie van Waterschappen geeft aan dat landelijk gezien al 10 tot 20 procent van de WB21-maatregelen direct bijdraagt aan de KRW-doelen. Dit percentage verschilt sterk per regio. De schatting is dat het meekoppelpercentage van inrichtingsprojecten in rijkswateren, zoals Maaswerken en Ruimte voor de Rivier, eveneens circa 20 procent bedraagt. Rijk en regio achten het gewenst dat de omvangrijke investeringen in het voorkomen van wateroverlast en het vergroten van veiligheid, een zo groot mogelijke spin-off hebben voor andere belangen. De integratie beperkt zich tot de uitvoering en heeft geen betrekking op de status van de doelen en maatregelen. De KRW blijft onveranderd een verplichting voortvloeiend uit Europese wetgeving; WB21 is en blijft een nationale aangelegenheid en is geen Europese verplichting.

De integratieslag mag niet leiden tot vertraging in de uitvoering van WB21-maatregelen. Het belang dat wateroverlast voortvarend wordt aangepakt is daarvoor te groot. In de praktijk blijkt dat vaak al sprake is van een integrale aanpak. Ook de (nieuwe) Waterwet heeft deze integrale insteek.

Water in het omgevingsbeleid

Het rijk is zich bewust van de noodzaak om te komen tot goed interdepartementaal afgestemde kaders. De integratieslag voor de uitvoering moet echter in de regio plaatsvinden. Daarom is het ook aan de regio's om te komen tot een effectief maatregelenpakket. De regie hiervoor ligt bij de provincies. De kennis van regionale en lokale ruimtelijke ontwikkelingen, de combinatiemogelijkheden met bijvoorbeeld Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000, het meerjarenprogramma bij de Agenda Vitaal Platteland, en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn de basis voor uitvoerbare en synergetische programma's. De input van de regio's vormt daarom de grondslag voor de wijze waarop we in Nederland het water in de periode tot 2015 op orde gaan brengen.

Betrokkenheid gemeenten

Een belangrijk aspect van het gebiedsgerichte beleid is de stedelijke wateropgave voor zowel WB21 als de KRW. Overal waar in deze nota gesproken wordt van de regio, moet steeds de belangrijke positie van de gemeenten daarin voor ogen worden gehouden. Het is van groot belang om de gemeenten tijdig te betrekken bij de voorbereiding van de SGBP. Daarom heeft de VNG een stimuleringsprogramma voor gemeenten ontwikkeld dat loopt tot en met 2008 en dat financieel wordt ondersteund door V&W.

3. WB21

Paragraaf 3.1 geeft beknopt de belangrijkste boodschappen weer.

Paragraaf 3.2 presenteert de beleidsopgave en de uitgangspunten voor WB21. Deze zijn uitgesplitst naar regionale wateropgave, stedelijke wateropgave, baggeropgave, de opgave voor het hoofdsysteem, watertekort en grondwater.

Aansluitend beschrijft paragraaf 3.3 de acties die in 2006 en verder worden uitgevoerd en welke kaders daarbij gelden.

Intermezzo: WB21

WB21 heeft tot doel het watersysteem in kwantitatief opzicht op orde te krijgen in 2015 en daarna op orde te houden, zodat problemen met wateroverlast en watertekort zoveel mogelijk worden voorkomen. Deze problemen mogen niet worden afgewenteld op andere gebieden. Daarom is naast bestaande technische middelen als uitgangspunt van het WB21-beleid gekozen voor de trits vasthouden – bergen – afvoeren bij wateroverlast en vasthouden – bergen – aanvoeren bij watertekort. Dit houdt in dat in een gebied de neerslag in de eerste plaats zo lang mogelijk wordt vastgehouden. Wanneer vasthouden niet langer mogelijk is, wordt water geborgen in waterbergingsgebieden. Pas wanneer deze mogelijkheid ten volle is benut, mag water worden afgevoerd (bij wateroverlast) of aangevoerd (bij watertekort). Daarbij wordt ten minste uitgegaan van de volgens het middenscenario te verwachten klimaatveranderingen. De volgende onderwerpen vallen onder WB21: regionale wateropgave, watertekort, stedelijke wateropgave en opgave grondwater.

3.1 Belangrijkste boodschappen WB21

Een deel van Nederland is nog niet op orde voor wat betreft het voorkomen van wateroverlast. In 2003 is een voorlopige inschatting gemaakt van de opgave en de investeringen die hiermee gemoeid zijn om het systeem in de periode tot 2015 op orde te brengen. Deze zijn vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). Voor de Decemhernota 2006 wordt een op eenduidige wijze verder onderbouwde opgave met kostenraming gemaakt. Tot die tijd worden de inschattingen uit het NBW gehandhaafd.

Er is sprake van een achterstand in baggerwerkzaamheden in Nederland. In het kabinetsstandpunt Waterbodems zijn afspraken gemaakt over het wegwerken van deze achterstand bovenop de huidige inspanningen. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de bescherming tegen wateroverlast.

Grootschalige ingrepen ter vermindering van watertekortsituaties zijn niet kosteneffectief. De landelijke waterverdeling is robuust, in ieder geval tot 2015.

De landelijke verdrogingsdoelstelling – 40 procent reductie van verdroging in 2010 – zal worden geconcretiseerd in afspraken met provincies over de aanpak van specifieke gebieden (Natura 2000, EHS). Deze afspraken worden vastgelegd in ILG uitvoeringsovereenkomsten op basis van het tweede rijksmeerjarenprogramma vitaal platteland (MJP2) en in provinciale waterhuishoudingsplannen.

Voor een beperkt aantal Natura 2000-gebieden, waar verbetering van de waterkwantiteitscondities op korte termijn essentieel is voor het halen van de KRW/Natura 2000-doelen, is het noodzakelijk om in 2007 inzicht te hebben in het concept-gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR). Dit om tijdig doelstellingen te kunnen afleiden en eventuele maatregelen in het stroomgebiedbeheersplan mogelijk te maken.

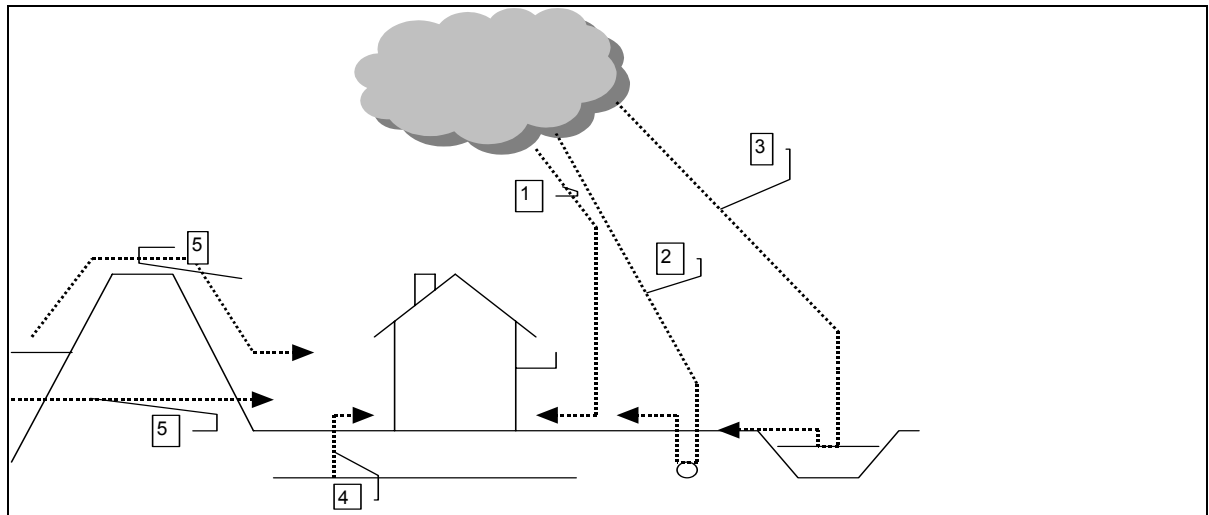
3.2 Beleidsopgaven WB21

Regionale en stedelijke wateropgave

In het NBW zijn werknormen afgesproken over wateroverlast. Deze normen geven aan welke mate van wateroverlast acceptabel wordt geacht voor de verschillende grondgebruiksvormen. De waterschappen hebben getoetst of deze normen in de praktijk werkbaar zijn en welke kosten gepaard

gaan met de uitvoering van benodigde maatregelen om de norm te halen. De eerste resultaten van de toetsing bevestigen de urgentie van het probleem en de noodzaak tot een daadkrachtige aanpak.

Intermezzo: wateroverlast in de stad



Verschillende mogelijke oorzaken van wateroverlast zijn:

1. Neerslag die direct in de omgeving van de woning valt en over het maaiveld de woning binnendringt.
2. Neerslag die in de omgeving van de woning valt, waarbij overbelasting van de riolen optreedt, waarna het water over het maaiveld de woning binnendringt.
3. Neerslag die op wat grotere afstand van de woning valt, waarna overbelasting van het watersysteem optreedt (sloten of beken) en het water over het maaiveld de woning binnendringt.
4. Hoge grondwaterstanden die via de kruipruimte de woning binnendringen.
5. Het bezwijken of overstromen van een secundaire kering (boezemkade o.i.d.), waarna het water over het maaiveld de woning binnendringt.

De stedelijke opgave voor wateroverlast heeft betrekking op het voorkómen van grondwateroverlast, overstromend oppervlaktewater en overbelasting vanuit de riolering tijdens hevige regenbuien. Overbelasting van het riool heeft te maken met de capaciteit van het riool en de mate van afkoppeling van regenwater. Het voorkómen van overstromend oppervlaktewater is onderdeel van de WB21-opgave. Waterschappen en gemeenten zullen de inventarisatie van de kosten in 2006 afronden. De stedelijke wateropgave dient tevens in relatie tot grondwateroverlast te worden bekeken.

Gemeenten en waterschappen zullen moeten beoordelen wanneer maatregelen moeten worden genomen om wateroverlast te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van ruimte voor water, het aanpassen van de leefomgeving en openbare ruimte en het voorkomen van overbelaste rioleringen door afkoppelen van verharde oppervlakken. In dat laatste geval moet het water op een andere manier worden afgevoerd waarbij tevens voorkomen moet worden dat hierdoor wateroverlast ontstaat. Bij de beoordeling van de noodzaak van maatregelen is sprake van een bestuurlijke risicoanalyse op basis van kosten en baten. De gemeenten wordt gevraagd om in samenwerking met het waterschap als onderdeel van de stedelijke wateropgave in 2006 in beeld te brengen waar knelpunten bestaan en welke maatregelen daarvoor genomen worden.

In het NBW (2003) is de investeringsopgave om het watersysteem (kwantitatief) op orde te brengen in 2015 op 8 miljard euro ingeschat. Daartoe is voor 16 deelstroomgebieden de opgave ingeschat aan de hand van noodzakelijke maatregelen.

Sinds 2003 zijn er voor deelopgaven nieuwe onderbouwingen gedaan (IBO bekostiging regionaal waterbeheer en RIONED) of worden bijna afgerond (iteratief proces waterschappen, februari 2006). Het betreft opgaven ten aanzien van wateroverlast in landelijk en stedelijk gebied (vanuit oppervlaktewater), riolering en afkoppeling regenwater. De onderbouwingen bestaan uit omvangrijke opgaven en bedragen. De nieuwe gegevens zijn echter moeilijk vergelijkbaar en de samenhang is nog niet duidelijk waardoor een totaalbeeld ontbreekt. Daarom zal een onafhankelijke audit worden uitgevoerd op prognoses en onderbouwingen van de kwantitatieve wateropgaven (omvang, financiën). De audit zal ook onderscheid aanbrengen in investeringskosten en beheerskosten van maatregelen. Daarnaast zal de audit aandacht hebben voor het voorkomen van het dubbel toerekenen van kosten; dus zowel aan WB21 als aan de KRW. Tenslotte zal de audit duidelijkheid op moeten leveren omtrent de vraag in hoeverre de KRW extra kosten voor riolering met zich meebrengt.

Intermezzo: Input voor de audit

Een audit van de opgaven en bedragen zal na het gereed komen van het iteratief proces van de waterschappen uiterlijk in februari 2006 starten. Naast op de resultaten van het iteratief proces zal de audit betrekking hebben op:

Nationaal Bestuursakkoord (juli 2003) (bijlage 3 en 5, artikel 2 lid 6, art 3 lid 12, art 18 leden 1 en 4).

“De geraamde investeringen die naar de huidige inzichten nodig zijn voor het regionale watersysteem in verband met wijzigingen van klimatologische omstandigheden, bodemdaling, zeespiegelstijging en toename van verhard oppervlak bedragen in de periode 2003 – 2015 ongeveer 8 miljard euro (op orde brengen) en in de periode 2003-2050 ongeveer 16 miljard euro (op orde houden). Voor de korte termijn (2003-2007) zijn de te ondernemen acties voor het regionale systeem uitgewerkt in het maatregelenprogramma. Dit leidt tot een investeringsopgave van circa 1,3 miljard euro.”

IBO kabinetsstandpunt en rapport bekostiging regionaal waterbeheer (februari 2004)

“Maatregelen ter voorkoming van wateroverlast en het anders omgaan met water vragen in de regio voor de periode tot 2015 om een totale investering van circa € 8 miljard (inclusief beheerskosten is dit € 9 miljard). In de periode tot 2050 bedraagt deze investering circa € 16 miljard (inclusief beheerskosten € 19 miljard). Voor vervanging van de riolering is in de komende decennia een investering nodig van € 5 miljard en mogelijk nog zo'n bedrag voor het anders omgaan met regenwater in stedelijk gebied.”

Rioleringsatlas RIONED (augustus 2005)

“De vervangingswaarde van de riolering bedraagt ongeveer € 58 miljard. Vervanging van de riolering kost de komende zes jaar ongeveer € 2,8 miljard en afkoppelen € 1 miljard. Daarnaast investeren gemeenten in bergbezinkvoorzieningen, sanering van het buitengebied en aanpak van grondwateroverlast. Een exacte kostenvoorspelling voor de komende tien jaar is niet te geven, mede omdat de gevolgen van nieuwe regelgeving op gebied van waterkwaliteit en grondwateroverlast nog niet zijn geconcretiseerd. Voor het realiseren van alle maatregelen mag een rioolrechtstijging worden verwacht in dezelfde orde als de voorgaande jaren. Dat leidt tot een verdubbeling van de rioolrechten in circa 10 jaar tijd.”

Baggeropgave

Bij het beoordelen of het watersysteem op orde is wordt uitgegaan van afmetingen van de wateren zoals die in leggers² zijn vastgelegd. Om wateroverlast te voorkomen, is het noodzakelijk dat de capaciteit die volgens de legger beschikbaar moet zijn, ook werkelijk beschikbaar is. Door achterstanden in het baggeren zijn in de praktijk wateren vaak ondieper dan bedoeld. Soms zijn ook de leggers zelf niet naar behoren op orde. In het NBW is opgenomen dat in 2015 de leggers op orde zijn en de baggerachterstanden zijn weggewerkt.

² Een legger is een profiel van een watergang

Intermezzo: Waterbodems

Al enkele decennia lang wordt er in onze wateren veel minder gebaggerd dan er aan sediment bijkomt. Hierdoor is een flinke achterstand ontstaan. Voor het op orde krijgen van de watersystemen moet het baggertempo aanzienlijk worden verhoogd. Het verhogen van het baggertempo krijgt in het kabinetsstandpunt waterbodems (TK, 2004-2005, 26 401, nr. 40) de hoogste prioriteit. Voor de korte termijn wordt ingezet op no-regret maatregelen en het opnieuw prioriteren van de beschikbare financiële middelen om het baggeren een impuls te geven. Dit neemt niet weg dat er nog een flinke opgave moet worden gerealiseerd om in 2015 de systemen op orde te hebben. Grofweg wordt daarvoor een verdubbeling tot verdrievoudiging van de huidige baggerbudgetten tot 2015 nodig geacht. Besluitvorming daarover zal plaatsvinden binnen het totaal aan maatregelpakketten in de stroomgebiedsbeheersplannen.

Het wegwerken van de baggerachterstanden heeft niet alleen positieve effecten op de vele vormen van watergebruik (scheepvaart, recreatie), maar draagt ook bij aan de bescherming tegen wateroverlast en kan bijdragen aan de gewenste chemische en ecologische waterkwaliteit (zie H4 KRW). De kosten van de WB21-baggerverplichting bedragen naar verwachting circa 1 miljard euro extra voor de periode 2007–2015, boven op de huidige inspanningen (zie het kabinetsstandpunt Waterbodems, TK, 2004-2005, 26 401, nr. 40).

Opgave in het hoofdsysteem

De rijkswateren zijn op orde om de bestaande waterafvoer vanuit de regionale systemen te verwerken. Alleen de uitbreiding van de spuicapaciteit van de sluizen in de Afsluitdijk vraagt nog tijd. Deze is naar verwachting in 2012/2013 afgerond.

Of de rijkswateren ook in de toekomst op orde blijven, moet blijken uit aanvullend onderzoek ten behoeve van de Decemhernota 2006. Voor dit onderzoek zijn continuering van de huidige afwentelingsituatie en het middenscenario klimaatontwikkeling als vertrekpunt gekozen. Afspraken over het al dan niet handhaven van de huidige afwentelingsituatie als vertrekpunt, zullen in de nota 2006 opnieuw worden bezien.

Opgave watertekorten

Het rapport van de Commissie waterbeheer 21^e eeuw besteedt nauwelijks aandacht aan watertekort. Toch blijkt de kans op watertekorten toe te nemen. Daarom is de droogtestudie gestart. Deze studie is in 2005 afgerond. De belangrijkste conclusies zijn dat:

- de landelijke waterverdeling robuust is;
- de kans op watertekort op lange termijn toeneemt;
- grootschalige ruimtelijke en/of infrastructurele ingrepen in het watersysteem gericht op het voorkomen van watertekorten op dit moment niet kosteneffectief zijn.

De verwachting is dat ook in de regionale watersystemen over het geheel genomen geen omvangrijk droogteprobleem bestaat. Deze verwachting zal in 2006 door de regio's worden getoetst. In het LBOW is afgesproken om bij de uitvoering van WB21-maatregelen te bezien hoe deze kunnen bijdragen aan de aanpak van watertekorten. Voor het overige geldt het principe: anticipeer in het ruimtelijk beleid op het risico van watertekort, neem innovatieve technische maatregelen om het watertekort te mitigeren of accepteer het risico.

Voor de periode na 2015 is waakzaamheid geboden. Klimaatscenario's wijzen op toenemende watertekorten. Om te zorgen dat het watersysteem ook na 2015 op orde blijft, is anticipatie op klimaatverandering door voor te sorteren in het ruimtebeleid gewenst.

In het LBOW is besloten geen normeringsstelsel voor watertekorten vast te leggen. Wel is het noodzakelijk dat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn. Wanneer er sprake is van een periode van watertekort zal het beschikbare water worden verdeeld op basis van de landelijke waterverdeling en de in 2004 vernieuwde verdringingsreeks. In geval van watertekort bepalen de omvang van het maatschappelijke belang en de te vermijden schade de verdeling van het beschikbare water. Dat gebeurt op transparante wijze met behulp van de verdringingsreeks.

Opgave grondwater

De grondwateropgave bestaat uit verschillende onderdelen: in het landelijk gebied gaat het naast verdroging om het reduceren van bodemdaling, in het stedelijk gebied om het voorkomen van overlast.

In het NBW is afgesproken dat in 2010 het 'Gewenste grond en oppervlaktewaterregime' (GGOR) voor het landelijk gebied zal worden vastgelegd. Als eerste stap stellen de provincies in 2005 de kaders voor GGOR op. De waterschappen stellen vervolgens in de periode 2005-2010 het GGOR op in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerders en belanghebbenden. De waterschappen nemen het GGOR op in hun waterbeheersplannen, die na vaststelling worden goedgekeurd door de provincies.

Het vaststellen van het GGOR is een complexe bestuurlijke opgave, omdat alle functies moeten worden afgewogen. Het vaststellen heeft vaak ook ruimtelijke consequenties. De provincies blijven daarom ook na het opstellen van de kaders nauw bij GGOR betrokken. Zij coördineren en bewaken ook de procesgang voor het opstellen van het GGOR.

GGOR wordt hiermee het instrument, waarmee de nationale en provinciale doelstellingen voor bestrijding van verdroging wordt geconcretiseerd en doorwerkt in gebieden.

De nationale doelstelling³ voor de verdrogingbestrijding is een terugdringen van het verdroogd areaal met 40% in 2010 en het realiseren van de benodigde watercondities voor de EHS in 2018. Het is gewenst deze doelstelling te herijken in de nota 2006 omdat uit evaluaties blijkt dat het terugdringen van de verdroging stagneert en omdat de doelstelling afgestemd moet worden op, de KRW en Natura 2000. De GGOR moet hier concreet invulling aan geven voor zover het de EU-verplichtingen betreft reeds in concept in 2007.

De idee is om de verdrogingbestrijding in twee categorieën uit te werken: één uitgaande van de bestaande doelstelling voor het realiseren van de EHS en één uitgaande van de Europees verplichtingen. (zie verder 3.3).

Grondwateroverlast in stedelijk gebied is een complex probleem. Uit een enquête van de VNG blijkt dat 43 procent van de gemeenten overlast heeft door te hoge (40 procent) of te lage grondwaterstanden (3 procent). De oplossingen zijn sterk afhankelijk van de lokale situatie en vragen om maatwerk, zoals afstemming met de verdrogingaanpak. Het bereiken van oplossingen wordt verder bemoeilijkt door discussies over de verdeling van verantwoordelijkheid en door gebrek aan financiële armslag. Het kabinet bereidt een wetsvoorstel voor om deze organisatorische knelpunten weg te nemen. Dit wetsvoorstel, dat medio 2006 wordt verwacht, gaat – in aanvulling op de bestaande verantwoordelijkheden van waterschap, gemeente, provincie én burger – in op de zorgplicht van gemeenten voor de afvoer van overtollig grondwater en het bijbehorend financiële instrument: het verbreed rioolrecht. Dit verbreed rioolrecht stelt gemeenten in staat financiën te genereren ten behoeve van hun gemeentelijke watertaken, inclusief grondwater.

³ Het beleid om de verdroging terug te dringen is geformuleerd in de vierde Nota waterhuishouding, het NMP4, de nota *Natuur voor Mensen, Mensen voor natuur* en de Agenda Vitaal Platteland.

3.3 Belangrijkste acties en kaders WB21 voor 2006 en verder

Planning NBW

2005	waterschappen toetsen regionale watersystemen en leggen ruimteclaim
1 ^e helft 2006	gemeenten en waterschappen maken, voor zover noodzakelijk gevonden, stedelijke waterplannen
1 ^e helft 2006	provincies komen met een integrale ruimteclaim voor water (op streekplanniveau) op basis van een onderbouwde waterclaim
2006	vaststellen nader uitgewerkte opgave voor wateroverlast tot 2015 met doorkijk naar 2050, financiële gevolgen en dekking, alsmede consequenties voor lastendruk
2007	vastleggen taakstellende afspraken in provinciale beleids- en streekplannen om het watersysteem op orde te krijgen en te houden
	vastleggen afspraken in structuurplannen en doorvertalen naar bestemmingsplannen
2009	vastleggen uitgewerkte taakstellende afspraken in nota waterhuishouding/stroomgebiedbeheersplannen
	vastleggen in waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen

Aanvullend op de afspraken en maatregelen in het NBW, zijn de betrokken overheden de volgende acties overeengekomen om in de Decemhernota 2006 de totale samenhangende beleidsopgave te kunnen presenteren en een voorstel te doen voor de aanpak in de periode tot 2015.

Nagaan samenhang wateroverlastopgave, watertekortopgave, baggeropgave en KRW

Overeenkomstig de afspraken in het NBW hebben de waterschappen begin 2006 de wateroverlastopgave en de daarmee samenhangende ruimteclaim in beeld gebracht aan de hand van de toetsing aan de werknormen. Na ondertekening van het NBW is – door het verschijnen van de MKBA Waterbodems, de afronding van de droogtestudie en de verdere uitwerking van de KRW – steeds duidelijker geworden dat een integrale aanpak van het waterbeheer grote kansen biedt voor synergie. Deze kansen doen zich vooral voor als de opgave voor wateroverlast wordt opgepakt in samenhang met vasthouden en bergen van water. Maar er valt bijvoorbeeld ook te denken aan het opheffen van watertekort voor de recreatievaart door het wegwerken van baggerachterstanden om de legger op orde te brengen. Het kabinet vraagt de waterbeheerders om bij het opstellen van de regionale maatregelpakketten aan te geven in welke mate baggeren kan bijdragen aan de WB21/KRW-doelen. Ook wordt hen verzocht samen met de regionale partners in het deelstroomgebied te voorzien in voldoende bestemmingen voor de vrijkomende baggerspecie, overeenkomstig de afspraken uit de Startovereenkomst *Naar regionale bestuursakkoorden Waterbodems*. In de Decemhernota 2006 kan dan worden gezien of en in welke mate baggeren als belangrijke maatregel naar voren gehaald zou moeten worden en wat de financiële consequenties zijn.

Het rijk zet zich in voor vereenvoudiging van de regelgeving met als beoogd effect dat meer bagger kan worden hergebruikt. Deze regelgeving zal per 1-1-2007 van kracht zijn.

Hanteren normering wateroverlast

De NBW-partners hebben werknormen gebruikt om de opgave van wateroverlast in beeld te brengen. Over de wenselijkheid van juridische verankering van deze werknormen wordt een besluit genomen in de nota 2006.

Doorvertaling naar de ruimtelijke ordening

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening brengt verandering in de wijze waarop de verschillende overheden hun rol vervullen in het ruimtelijke beleid. Zo verdwijnt het streekplan zoals we dat nu kennen én krijgen provincies de mogelijkheid om bestemmingsplannen te maken voor bovenlokale aspecten, inclusief de financiële dekking. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gaan in 2006 na wat de gevolgen van de veranderde werkwijze zijn voor de doorwerking van de wateropgave in de regionale en lokale ruimtelijke plannen. Belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld ruimtelijke maatregelen die uit het SGBP zijn vertaald in een bestemmingsplan aanvechten. Als dit met succes gebeurt, wordt niet voldaan aan de resultaatverplichting op maatregelenniveau waar de KRW om vraagt. Mede op basis van de resultaten van de evaluatie van het NBW wordt in de Decemhernota

2006 bezien in hoeverre de afspraken zoals vastgelegd in het NBW aanpassing behoeven met het oog op de nieuwe instrumenten.

Synergie met de rijksprojecten versterken

Een mooi voorbeeld van synergie vormen de Ruimte voor de Rivier-projecten in hun gecombineerde aanpak van waterkwantiteit en waterkwaliteit. Het rijk gaat in 2006 na in welke andere rijksprojecten de aansluiting kan worden versterkt met maatregelen voor WB21 en KRW die nodig zijn om het plaatselijke watersysteem op orde te brengen. Te denken valt aan natuurvriendelijke oevers bij de aanleg van waterkeringen en natuurvriendelijke bermen bij de aanleg van rijkswegen, het gebruik van baggerspecie voor wegtaluds, zand-/grindstroken langs wegen en zo meer. Deze aanpassingen worden als maatregelen opgenomen in de SGBP.

Intermezzo: Synergie

Baggeren ten behoeve van WB21-doelen zal in het algemeen ook positieve effecten hebben op de waterkwaliteit en bijdragen aan voldoende diepgang voor de recreatievaart. Idealiter worden alle doelen en functies meegewogen in de vaststelling van de legger van een watergang. Daarmee ontstaat synergie in het gezamenlijk realiseren van de verschillende doelen voor de watersystemen.

In veel rijkswateren is het waterbeheer op de eerste plaats afgestemd op het veiligheidsregime. Voor rijkswateren waar dat niet het geval is, zal het rijk in de nota 2006 aangeven welke bescherming tegen wateroverlast zal worden gehandhaafd.

Stedelijke wateropgaven in beeld in 2006

Een deel van de gemeenten heeft een goed inzicht in de stedelijke wateropgave. Het beeld is echter nog niet compleet. De NBW-partners achten het noodzakelijk om medio 2006 een adequaat totaal beeld te hebben van de stedelijke wateropgave. In 2006 vindt immers de uitwerking van de regionale maatregelpakketten plaats. Afweging van de verschillende alternatieven en het zoeken naar synergie is alleen mogelijk als het totale probleem in kaart is gebracht.

In de eerste helft van 2006 brengen de gemeenten in samenwerking met de waterschappen de stedelijke wateropgave globaal in beeld. Het betreft:

- a) de aanpak van wateroverlast door overstromend oppervlaktewater (realisatie 1/100 norm NBW);
- b) de aanpak van de wateroverlast in relatie tot rioolcapaciteit (waaronder realisatie basisinspanning);
- c) de aanpak van grondwateroverlast;

Hierbij geven de gemeenten in samenwerking met de waterschappen aan welke maatregelen zij in een optimaal scenario zullen nemen en welke financiële consequenties dit heeft. Hierbij wordt ook gekeken naar de inzet van het afkoppelen van regenwater en mogelijke nieuwe ruimtelijke opgave.

Regionale uitwerking aanpak watertekorten

Bij het opstellen van de maatregelprogramma's in 2006 onderzoeken de regio's of het loont om watertekorten aan te pakken, of dat deze beter kunnen worden geaccepteerd. Omdat op basis van de landelijke studie niet wordt verwacht dat aparte investeringen zullen lonen, is het noodzakelijk te bezien of het terugdringen van het watertekort kan meeliften met de bredere aanpak.

Uit de landelijke studie blijkt dat de watertekorten in de toekomst het grootst zijn in het Scheldestroomgebied en het Eemsstroomgebied. Daarom aan deze regio's de vraag om expliciet aandacht te besteden aan de problematisering en de aanpak van het watertekort.

Het is aan de waterschappen en de provincies om te helder te communiceren over de lokale risico's van watertekort.

Grondwater

De doelstellingen voor de verdrogingbestrijding wordt in twee categorieën uitgewerkt: voldoen aan Europese vereisten en realisatie EHS.

Europese vereisten

Dit zijn de verplichtingen die uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) en KRW voortvloeien. Bij de VHR is dit het realiseren van grondwater- en oppervlaktewaterstanden in en rond Natura 2000-gebieden met grondwaterafhankelijke natuur die nodig zijn om de instandhoudingsdoelen van deze gebieden te bereiken. Deze eisen van de VHR en KRW vormen randvoorwaarden voor het GGOR-proces.

Omdat de maatregelen voor het bereiken van VHR- en KRW-doelen onderdeel uitmaken van het stroomgebiedbeheersplan, dient in 2007 bekend te zijn welke maatregelen nodig zijn. Dit betekent dat bij het opstellen en vastleggen van het GGOR prioriteit wordt gegeven aan:

- Natura 2000-gebieden met (grond)waterafhankelijke natuur,
- Natuurgebieden waar maatregelen nodig zijn om de grondwaterkwantiteitsdoelstelling van de KRW te bereiken.

LNv brengt begin 2006 in beeld om welke -gebieden het gaat en hoe urgent extra maatregelen zijn. De provincies zullen de overige gebieden aanwijzen waar maatregelen nodig zijn om de grondwaterkwantiteitsdoelstellingen van de KRW te bereiken.

Waterschappen stellen in 2007 in nauwe samenwerking met gemeenten, grondwaterbeheerders en belanghebbenden met prioriteit een concept-GGOR op voor deze gebieden en hun directe omgeving. Deze GGOR's worden vastgesteld in 2008–2009 als onderdeel van het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen.

Realisatie ecologische hoofdstructuur.

In de ecologische hoofdstructuur (EHS) bestaan gebieden die niet onder de EU-verplichtingen van de VHR vallen maar waar toch de aanpak van verdroging nodig is voor de instandhouding en/of ontwikkeling van de natuurdoelstellingen.

De provincies maken voor mei 2006 een inventarisatie per provincie van de gebieden waarin t.b.v. het EHS-beleid en het Europese beleid verdrogingbestrijding nodig is. In 2006 zullen op basis van de inventarisaties concrete afspraken worden gemaakt over gebieden, doelen en middelen in het kader van MJP2 en het ILG. De Taskforce Verdroging zal een advies formuleren over het verbeteren van de uitvoering. De landelijke doelstelling voor verdrogingbestrijding wordt herijkt in de nota 2006.

Het rijk zal samen met de NBW-partners in 2006 onderzoeken of voor de effectieve aanpak van problemen met stedelijk grondwater praktische handreikingen nodig zijn in aanvulling op de nieuwe wettelijke regeling en het stedelijk waterplan.

Blauwe knooppunten

De door het rijk benoemde blauwe knooppunten zijn de belangrijkste uitwisselpunten tussen het hoofdsysteem en de regionale systemen waar zich in extreme situaties knelpunten kunnen voordoen door wateroverlast of watertekort. Vanwege hun regisseursrol bij de uitwerking en uitvoering van WB21 in de deelstroomgebieden, coördineren de provincies het maken van afspraken over het oplossen van deze zeventien knelpunten. In 2006 komt zicht op de kwantitatieve wateropgave voor de aanpak van knelpunten op de blauwe knooppunten. In 2007 bezien de provincies vervolgens welke afspraken voor de aanpak van de betreffende (deel-)stroomgebieden mogelijk zijn. De Wet op de waterhuishouding maakt het ook mogelijk om ook afspraken te maken over knelpunten op het gebied van waterkwaliteit. In 2006 vindt onderzoek plaats naar de mogelijkheden in de praktijk ook deze afspraken te maken ook met het oog op innamewater voor de bereiding van drinkwater.

4. KRW

Hoofdstuk 4 gaat in op de KRW. Paragraaf 4.1 geeft de belangrijkste boodschappen weer. In paragraaf 4.2 zijn – uitgesplitst naar ecologische kwaliteit en chemische kwaliteit – de opgave en uitgangspunten beschreven. Voor de chemische kwaliteit is onderscheid gemaakt in oppervlaktewater en grondwater. Paragraaf 4.3 beschrijft de kaders en de acties die in 2006 en daarna worden uitgevoerd, uitgesplitst naar verschillende niveaus (rijk en Brussel, internationale rivierencommissies, nationaal en regionaal).

4.1 Belangrijkste boodschappen KRW

De KRW-rapportages 2004 maar bijvoorbeeld ook de 'Water in Beeld'-rapportage bevestigen het beeld uit de pragmatische implementatienota. Het overgrote deel van de Nederlandse waterlichamen voldoet nu niet aan de eisen. Zonder extra maatregelen zal ook in 2015 de waterkwaliteit onvoldoende zijn voor een duurzaam gebruik.

De ontoereikende ecologische toestand als gevolg van de onnatuurlijke inrichting van een groot deel van de watersystemen is één van de grootste problemen. Meekoppelen met WB21-maatregelen blijkt efficiënt. Daarnaast moet synergie worden gezocht met andere gebiedsgerichte projecten. De inzet is om de meekoppeling verder te versterken. Ook waar meekoppelen geen optie is, zijn soms inrichtingsmaatregelen nodig. In de rijkswateren bijvoorbeeld zijn naar verwachting forse investeringen nodig voor de inrichting van (voor)oevers.

Eutrofiëring blijft één van de grootste problemen. Daarom moeten alle bronnen van eutrofiëring en alle effectgerichte maatregelen om de overlast van eutrofiëring te bestrijden in beschouwing worden genomen. In de SGBP 2009 zal de Nederlandse inzet worden beschreven. De inzet in Brussel is om voldoende ruimte te houden voor een Nederlandse eutrofiëringsaanpak.

Terugdringen van diffuse bronnen vergt een bredere aanpak. Daarom heeft het kabinet in de *Hoofddlijnennotitie Toekomstagenda Milieu* een nationaal maatregelenprogramma aangekondigd om de emissies uit deze bronnen terug te dringen. Als voorbeeld zullen hierin maatregelen worden opgenomen voor sommige prioritaire stoffen (bijv. PAK's veroorzaakt door wegverkeer) en andere stoffen (koper uit waterleidingen; zink uit vangrails en dakgoten, onkruidbestrijdingsmiddelen op verhard oppervlak).

Voor prioritaire stoffen is in deze nota uitgegaan van in ontwikkeling zijnde Europese normen en de bijbehorende methoden van meten en toetsen. Daardoor is bij minder stoffen sprake van normoverschrijding dan in de rapportages die tot nu toe zijn opgesteld. Naast het voldoen aan de norm blijven het voldoen aan de 'progressieve vermindering' en het principe 'geen achteruitgang' een zelfstandige opgaven.

De voor heel Europa geldende doelen voor prioritaire stoffen vragen om een Europese aanpak om eerlijke concurrentie, het zogenoemde *level playing field*, te bevorderen. Nederland blijft daarom communautaire maatregelen voor prioritaire stoffen nastreven.

De KRW-implementatie in Nederland verloopt volgens planning. De Nederlandse inbreng in Europa is gericht op het nationaal vroegtijdig entameren van discussies over onderwerpen als het afleiden van doelstellingen, het agenderen van stroomgebiedbrede issues en het ontwerpen van monitoringprogramma's. Nederland beïnvloedt op opbouwende manier de agenda van de discussie met de EU-commissie en de andere lidstaten.

Het rijk zet in op afspraken met de stroomopwaarts gelegen lidstaten om afwenteling te voorkomen.

4.2 Beleidsopgaven en uitgangspunten KRW

De KRW beschrijft weliswaar de doelen op hoofdlijnen, maar kent ook de mogelijkheid om op basis van sociaal-economische afwegingen het behalen van deze doelen te faseren of de doelen te verlagen. Er is ruimte om te bepalen of en in welke mate we de inrichting willen aanpassen van de sterk veranderde en de kunstmatige wateren – samen het leeuwendeel van de Nederlandse wateren. Deze keuze kan worden vertaald in aangepaste doelen.

Intermezzo: Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) schept een kader voor het waterbeheer in de Europese Gemeenschap. Water wordt is een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. Doel is een duurzaam gebruik van water. Uitgangspunt is het beheer op het niveau van stroomgebieden. De kaderrichtlijn is erop gericht de kwaliteit van watersystemen te verbeteren, onder meer door lozingen aan te pakken. Verder is het de bedoeling het duurzaam gebruik van water te bevorderen en de verontreiniging van grondwater aanzienlijk te verminderen. Naast het verbeteren van de waterkwaliteit is het streven de Europese waterwetgeving te harmoniseren, uiterlijk in 2013.

Voor een schatting van de KRW-opgave voor de eerste planperiode (2009-2015) gaan wij uit van de nu al bekende oplossingsrichtingen. Ook voor de werkwijze geldt het uitgangspunt: pragmatisch, haalbaar en betaalbaar. De doelen voor 2015 worden bepaald op basis van inzicht in de te verwachte effecten van te nemen maatregelen. Er is geen ruimte ons te baseren op speculaties omtrent de effectiviteit van maatregelen. Daarnaast is het essentieel dat de doelen voor de langere periode worden afgeleid.

Geen achteruitgang

Opgave

De KRW richt zich op een goede waterkwaliteit. Waar die al is bereikt, moet achteruitgang worden vermeden. Is de goede kwaliteit nog niet bereikt, dan is het voorkomen van achteruitgang een logische eerste stap. Vandaar dat de KRW expliciet voorschrijft dat achteruitgang van de toestand moet worden voorkomen. De overheden zullen daarom bij al hun activiteiten, zoals bij vergunningverlening of het opstellen van omgevingsplannen, moeten nagaan of de toestand van het waterlichaam hierdoor niet verslechtert.

De toestand van de waterkwaliteit verschilt naar plaats, tijd en stof. De vraag of geen achteruitgang is opgetreden wordt beoordeeld voor het totale gebied van het waterlichaam, is gekoppeld aan de planperiode van het maatregelenprogramma en wordt gemeten binnen kwaliteitsklassen. Mocht dit niet voldoende zijn dan kent de KRW nog een uitzonderingsmogelijkheid. Artikel 4.7 van de KRW geeft namelijk aan dat voor nieuwe duurzame ontwikkelingen waarvoor geen redelijke alternatieven zijn, opvulling van de norm en/ of nieuwe hydromorfologische ingrepen kunnen worden geaccepteerd. De onderbouwing van de begrippen 'duurzaam' en 'geen redelijk alternatief' zal zeer gedegen moeten zijn. In de meeste gevallen zal een milieueffectrapportage daarvoor de benodigde informatie moeten leveren.

Uitgangspunt

Het is in twee situaties voorstelbaar dat de mogelijkheden van artikel 4.7 onvoldoende blijken te zijn.

- Bij kleine waterlichamen kan een beperkte emissie al leiden tot normoverschrijding.
- Wanneer een norm al wordt overschreden, zou elke toename, hoe klein ook, moeten worden verboden.

Uitgangspunt bij het invullen van het principe 'geen achteruitgang' is, dat het kabinet bereid is een beperkte achteruitgang of verdere overschrijding van de norm op waterlichaamniveau bij de EU-commissie te verdedigen, mits dat aantoonbaar de beste wijze is om een duurzame ontwikkeling op stroomgebiedniveau in te vullen. In dergelijke gevallen worden zware eisen gesteld aan het afwegen van alternatieven en het onderbouwen van het zwaarwegende maatschappelijke belang.

Fasering en lagere doelen

Uitgangspunt

Zoals in de notitie Pragmatische implementatie al is benadrukt, biedt de KRW de mogelijkheid om het halen van de doelen te faseren of de doelen zelfs te verlagen. Nederland zet er op in dat fasering en lagere doelen ook voor de beschermde gebieden mogelijk moet zijn. In juni 2005 hebben lidstaten en de EU-commissie in het kader van de *Common implementation Strategy* een document opgesteld waarin staat hoe met fasering en lagere doelen het best kan worden omgegaan. De belangrijkste conclusies uit dit document zijn:

- Sociaal-economische afwegingen om te komen tot een realistische aanpak mogen als basis dienen voor fasering en lagere doelen;
- Wanneer als gevolg van naijling of onvoldoende zekerheid over de relaties tussen maatregel en effect de ecologische doelen niet op tijd worden bereikt, dan is dat acceptabel. Een vereiste hierbij is dat de in de SGBP beschreven maatregelen ook werkelijk worden gerealiseerd.;
- Het is feitelijk niet mogelijk om al in 2008 een analyse te maken van de technisch en economisch haalbare maatregelen voor de hele periode 2009-2027. De vraag of een doel stapsgewijs kan worden gerealiseerd in de periode tot 2027 – fasering is dan afdoende – of dat verlaging van het doel noodzakelijk is, kan dus in de eerste SGBP niet worden beantwoord. Daarom wordt aanbevolen om uit te gaan van fasering en om voor 2015 een tussendoel te formuleren.

Begrenzing waterlichamen

Uitgangspunt

Bij de aanbidding van de KRW-rapportages aan de Tweede Kamer is al aangegeven dat de begrenzing van de waterlichamen vereenvoudigd zal worden. Inmiddels worden de zogenoemde virtuele waterlichamen niet meer gebruikt bij de verdere uitwerking. Pas in de SGBP zullen de waterlichamen definitief worden begrensd. Op deze wijze blijft de flexibiliteit gedurende het werkproces van de komende jaren gehandhaafd.

Intermezzo: Waterlichaam

De KRW geeft de volgende definitie van een oppervlaktewaterlichaam: 'een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater.' De meeste oppervlaktewaterlichamen in de vorm van beken en ook poldervaarten hebben een stroomgebied van meer dan 1000 ha. Bij meren is het totale wateroppervlak in het algemeen groter dan 50 ha. De definitie van een grondwaterlichaam luidt: 'een afzonderlijke grondwatermassa in één of meer watervoerende lagen.'



Foto: Piet Verdonschot

Ecologie

Het behalen van de goede ecologische toestand betekent het bereiken van een evenwichtige samenstelling van planten- en diersoorten in het water, passende fysieke omstandigheden en watertype en een chemische samenstelling die geen belemmering vormt voor een gezond ecosysteem.

De belangrijkste voorwaarden voor het behalen van de goede ecologische toestand zijn de goede inrichting, vermindering van de belasting met nutriënten en het terugdringen van de emissies van ecologisch relevante stoffen, waaronder pesticiden en nieuwe stoffen.

Inrichting

Opgave

De fysieke omstandigheden vormen in veel gevallen een belangrijker hinderpaal voor het ecologisch functioneren van de Nederlandse wateren dan de chemische condities. Doordat ons land grotendeels beneden de zeespiegel ligt, en vanwege het voor delta's typerende intensieve grondgebruik, is het terugdraaien van ingrepen in de waterhuishouding niet gewenst en ook niet mogelijk. De KRW eist dat ook niet.

Dit neemt niet weg dat er ten opzichte van de bestaande situatie nog behoorlijk wat kan worden verbeterd. Betrekkelijk eenvoudig uit te voeren inrichtingsmaatregelen, zoals de aanleg van natuurlijke oevers of nevengeulen langs rivieren, kunnen een groot positief effect op de waterkwaliteit hebben. Dat is zelfs het geval als chemische condities de bestaande normen te boven gaan. Goede inrichting en beheer dragen bij aan gezonde ecosystemen. Gezonde ecosystemen bieden meer weerstand tegen verhoogde concentraties nutriënten en sommige verontreinigende stoffen.

Uitgangspunt

Voor het bereiken van de gewenste inrichting is het nuttig om aan te haken bij andere trajecten. Wanneer de maatregelen te combineren zijn met bijvoorbeeld WB21, Herstructurering zandgebieden, of Natura 2000, kunnen doelen worden gesteld die ambitieus én realistisch zijn. De NBW-partners hebben daarom afgesproken maximaal aan te sturen op koppeling met andere beleidsterreinen (zie ook H 3.3). Naast combineren zullen extra inrichtingsmaatregelen voor de KRW moeten worden overwogen.

Nutriënten

Opgave

Hoewel de normen voor nutriënten per waterlichaam nog moeten worden geconcretiseerd, is nu al wel duidelijk dat de opgave zeer groot is. De LBOW-partners verwachten dat de doelen veelal niet haalbaar zullen zijn in 2015. Daarom is het voor de periode tot 2015 vooral van belang om goede afspraken te maken over welke maatregelen kunnen worden uitgevoerd en daarvan de tussendoelen af te leiden. Deze nota geeft een aantal kaders mee voor de uitwerking in de regio. De NBW-partners hebben deze kaders opgesteld om duidelijk te maken welke maatregelen op nationaal niveau aan de orde zijn (onder andere het mestbeleid) en waar de regio aanvullend maatregelen zal overwegen (onder andere rwzi, eutrofe bagger, inrichting) (zie H 4.3).

Een gebiedsgericht maatregelenpakket is nodig omdat de bijdrage van de verschillende bronnen per regio verschilt en om een goede balans te vinden tussen nationale maatregelen en regionaal maatwerk. Conform de eisen van de KRW zal om te beginnen de kosteneffectiviteit daarbij een belangrijke rol spelen. Door nu de bandbreedte in beeld te brengen van de mogelijke maatregelen en de kosten daarvan, kunnen de NBW-partijen in de nota 2006 een goede afweging maken.

Uitgangspunt

Nederland gaat uit van een gedifferentieerde normstelling voor nutriënten. Omdat niet alle wateren even gevoelig zijn, hoeven de normen niet overal even streng te zijn. De gespecificeerde doelen zullen in de komende jaren worden uitgewerkt.

Chemie algemeen

Opgave

Het ecologisch functioneren kan naast door onnatuurlijke fysieke omstandigheden en een overmaat aan nutriënten, ook negatief beïnvloed worden verontreiniging met chemische stoffen. Naast de voor alle lidstaten geldende 'prioritaire stoffen', onderscheidt de KRW de 'ecologisch relevante stoffen' die op stroomgebied- of waterlichaamniveau worden geselecteerd. Het gaan dan om stoffen als PCB's of de niet-prioritaire zware metalen. Naast de eisen voor deze ecologisch relevante stoffen stelt de KRW daarnaast nog aanvullende eisen aan prioritaire stoffen en grondwaterkwaliteit. Aan deze twee aspecten wordt apart aandacht besteed.

Van een aantal stoffen is nog onvoldoende bekend of ze de normen in Nederland overschrijden. De waterbeheerders zullen vanaf 2007 monitoren conform de KRW-vereisten (zie H 4.3), zodat ook op de opgave voor deze stoffen een beter zicht wordt verkregen.

Herijking van de opgave

In de praktijk kan een aquatisch ecosysteem goed functioneren, ook al overschrijdt een bepaalde stof de norm. Dit komt doordat bij de normtoetsing geen rekening wordt gehouden met de mate waarin een stof feitelijk beschikbaar is voor organismen. Het huidige toegepaste normeringsstelsel en de manier van normtoetsing moeten daarom niet onder de KRW worden gebracht. Het rijk zal het normenstelsel en/of de toetsingswijze herzien en de financiële en maatschappelijke consequenties daarvan in beeld brengen voor de decembernota 2006 (zie H 4.3). Het nieuwe stelsel moet ertoe leiden dat die maatregelen worden genomen die ook daadwerkelijk leiden tot een positief effect op het ecologisch functioneren van het watersysteem.

Inzetten op bronnenbeleid

De NBW-partners willen benadrukken dat de aanpassing van de normering niet mag en zal leiden tot verminderde inzet bij de aanpak van bronnen van verontreiniging. Het voorkómen van belasting van het milieu met verontreinigingen blijft een prioriteit van het milieubeleid.

In sommige gevallen leidt actualisering van de vergunningen én verbetering van de handhaving tot verbetering van de waterkwaliteit. Het gaat hierbij om het vergroten van de efficiëntie en effectiviteit van emissiebeheer (wettelijke taak). Het rijk – VROM, V&W, LNV - zal bezien welke initiatieven genomen kunnen worden voor het wettelijk regelen van productenbeleid, bouwmaterialenbeleid en bestrijdingsmiddelengebruik met het oog op het bereiken van de doelen van de KRW

Diffuse bronnen

Diffuse bronnen vormen voor veel stoffen de belangrijkste bron van verontreiniging. Veel van deze bronnen moeten op communautair of op nationaal niveau worden aangepakt. Bij het formuleren van de nationale programma voor het bestrijden van diffuse bronnen wordt bekeken of problemen het best regionaal, nationaal of communautair kunnen worden aangepakt.

Intermezzo: Diffuse bronnen

De Wvo is bij uitstek geschikt voor de aanpak van puntbronnen, zoals lozingen en andere vervuulende activiteiten op of (direct) nabij het watersysteem. Diffuse bronnen waaronder landbouw, verkeer en vervoer, bouwmaterialen, consumptiegoederen en industriële producten veroorzaken 80 tot 90 procent van de belasting van het watersysteem. Deze bronnen kunnen het water rechtstreeks verontreinigen, maar veelal geschiedt de verontreiniging via bodem, grondwater en atmosfeer. Diffuse bronnen vereisen derhalve een brede bron-, product- en stofgerichte aanpak.

De bestrijdingsmiddelen vormen een te onderscheiden 'diffuse bron' van verontreiniging. De Nota duurzame gewasbescherming en het convenant gewasbescherming moeten leiden tot een reductie van de milieubelasting, veroorzaakt door deze bron, met 95% in 2010, t.o.v. 1998. Conform het beleid voor duurzame gewasbescherming zal in de periode 2006-2010 voor toegelaten middelen die de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium in oppervlaktewater blijven overschrijden, de aanpak selectief en knelpuntgericht worden aangescherpt. Het realiseren van de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium zijn daarbij uitgangspunt. Indien ook dit onvoldoende resultaat oplevert zal ter implementatie van de KRW een herbeoordeling van de toelating van middelen moeten plaatsvinden.

Waterbodems

Verontreinigde waterbodems kunnen een hinderpaal vormen bij de realisering van de doelstellingen van de KRW. In een aantal gevallen is de nalevering vanuit de waterbodem een bepalende factor voor het overschrijden van chemische (grond)waternormen. Een ander risico is dat de nu geconcentreerde verontreiniging zich in de nabije toekomst door natuurlijke processen zoals erosie en (her)sedimentatie over een veel groter gebied zal verspreiden. Ook kan de verontreiniging leiden tot onaanvaardbare blootstellingrisico's voor mens en natuur. Uit de MKBA Waterbodems blijkt dat het in deze gevallen kosteneffectief is om de verontreiniging aan te pakken. Om uiterlijk in 2027 de saneringsopgave te hebben afgerond, is ten minste een verdubbeling van de jaarlijks beschikbare saneringsbudgetten noodzakelijk.

Puntbronnen

In algemene zin kan worden geconstateerd dat de waterbeheerders met behulp van de Wvo de emissies vanuit puntbronnen al heel efficiënt hebben teruggedrongen. In de vergunningen worden Best Bestaande Technieken voorgeschreven voor alle schadelijke stoffen. De doelen van de KRW voor prioritaire stoffen en het principe 'geen achteruitgang' kunnen de waterkwaliteitsaanpak vanuit de emissie-immissiebenadering een nieuwe impuls geven. Dit kan consequenties hebben voor de lozingeisen in vergunningen voor industrie en zuiveringsinstallaties. Innovatieve ontwikkelingen kunnen hierdoor worden gestimuleerd.

Aandacht voor nieuwe stoffen

Uitgangspunten

De KRW stelt een goed functionerend ecosysteem tot doel. Dit betekent dat elke (nieuwe) stof die het goed functioneren in de weg staat vroeg of laat moeten worden genormeerd én dat bij normoverschrijding een maatregelenpakket moet worden vastgesteld. Het aantal nieuwe synthetische stoffen met potentieel nadelige effecten op het milieu is groot. Onderzoeken hebben aangetoond dat (dier)geneesmiddelen en hormoonverstoorders in rioolwater, oppervlaktewater, grondwater en zelfs drinkwater meetbaar zijn. Omdat deze stoffen al in lage concentraties invloed kunnen hebben op organismen, is versterkte aandacht voor deze groep stoffen noodzakelijk.

Continu worden nieuwe synthetische stoffen ontwikkeld. Naar verwachting in 2007 zal de EU-verordening REACH in werking treden. Deze verordening moet ervoor zorgen dat fabrikanten en importeurs van stoffen de gevaarsaspecten en risico's onderzoeken, deze registreren en hierover communiceren met de downstreamusers. Nu ligt de verantwoordelijkheid voor de risico's van stoffen met name bij de overheid. Bij de inwerkingtreding van REACH verschuift deze naar het bedrijfsleven.

Chemie: prioritaire stoffen

De Europese Raad en het Europese Parlement hebben 33 stoffen aangewezen als prioritaire stoffen. Het beleid voor deze groep stoffen kent twee pijlers:

1. geen normoverschrijding in oppervlaktewater in 2015. De status 'goede chemische toestand' mag aan oppervlaktewateren worden toegekend als de aangetroffen gehalten van *alle* 33 stoffen binnen de Europese norm blijven.
2. een progressieve vermindering van emissies en verliezen of zelfs stopzetting of geleidelijke beëindiging van emissies en verliezen.

Intermezzo: Prioritaire en prioritair gevaarlijke stoffen

Prioritaire stoffen zijn chemische stoffen die een aanzienlijk risico veroorzaken voor of via het oppervlaktewater (drinkwaterproductie, visconsumptie). Dit risico wordt bepaald door een combinatie van eigenschappen van de stof en het voorkomen in het aquatisch milieu. De prioritair gevaarlijke stoffen zijn stoffen (geselecteerd uit de lijst van prioritaire stoffen) die zodanige eigenschappen hebben dat in beginsel moet worden voorkomen dat ze in het milieu terechtkomen. Dit zijn bijvoorbeeld stoffen die de werking van hormonen verstoren of stoffen die niet alleen erg giftig zijn, maar ook niet of zeer slecht afbreken in het milieu en die zich ophopen in voedselketens. Emissies, verliezen en lozingen van deze prioritair gevaarlijke stoffen moeten op termijn worden beëindigd.

Opgave en uitgangspunt: geen normoverschrijding

Nederland zal de communautaire norm en de communautaire meetmethode hanteren. In de rapportage 2004 is nog geen gebruik gemaakt van de communautaire meetmethode. Bij de toepassing van de communautaire methode blijken de problemen in Nederland minder ernstig dan in de rapportage is aangegeven. Bij meerdere stoffen is geen sprake meer van normoverschrijding; bij andere is nog 'slechts' sprake van een lokale overschrijding (zie deel 2 voor de gedetailleerde uitwerking).

Uitgangspunt: progressieve vermindering

Nederland blijft aandringen op invulling van artikel 16 van de KRW. Dit artikel verplicht de EU-commissie om met communautaire maatregelen te komen. Mocht de commissie dit niet doen, dan is Nederland verplicht om zelfstandig maatregelen te nemen.

In afwachting van het EU-programma moet Nederland wel een eigen inspanning leveren. Daarbij gelden naast de mogelijkheid van het verbieden van stoffen de volgende uitgangspunten:

- *Handhaving van het 'geen achteruitgang'-principe*
Voor prioritaire stoffen is vergaande reductie van de emissies het doel. Toename van de emissies valt dan ook nauwelijks te verdedigen, tenzij het om een tijdelijke en plaatselijke toename gaat waarvoor goede motieven zijn.
- *Handhaven bestaande inzet voor emissiereductie*
Bedrijven dienen aan te tonen dat ze in het productieproces gebruikmaken van de Best Bestaande Technieken. Bij de beoordeling van nieuwe emissies houden ook andere richtlijnen (onder andere 76/464) en algemene principes uit het milieubeleid, zoals het voorzorgbeginsel, hun werking.
- *Inzet op vrijwillige afspraken*
Met betrokken sectoren wordt nader bezien of afspraken kunnen worden gemaakt over verdergaande vermindering van de emissies. Dit sluit aan op de filosofie van de Toekomstagenda Milieu.

Chemie: Grondwater

De KRW stelt eisen aan de chemische kwaliteit van het grondwater. Deze eisen houden verband met de kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater, het duurzaam gebruik van grondwater en het functioneren van terrestrische ecosystemen. In de nieuwe Grondwaterrichtlijn komen naar verwachting milieukwaliteitsnormen voor pesticiden en nitraat. Daarnaast bevat de richtlijn verplichtingen voor het afleiden van drempelwaarden, en het identificeren van significante en doorgaande trends en het ombuigen hiervan. Over de nieuwe Grondwaterrichtlijn wordt nog onderhandeld. De richtlijn zal op zijn vroegst eind 2006 van kracht worden. Tot die tijd zullen lidstaten zelf criteria moeten hanteren om de goede chemische toestand van grondwater te kunnen bepalen. Deze afspraak was al gemaakt in de Kaderrichtlijn Water.

Het nationale grondwaterbeschermingsbeleid is gebaseerd op de notitie *Vaste waarden, nieuwe vormen* (Kamerstuk II, 2002-2003, 28663, nr. 1) en de Beleidsbrief Bodem (Kamerstuk II, 2003-2004, 28663, nr.13). Het beleid omvat:

1. het preventieve bodembeleid, waarbij een brongerichte aanpak centraal staat, oftewel het zoveel als redelijk mogelijk voorkómen van bodemverontreiniging en -aantasting;
2. het bodemsaneringsbeleid, met onder andere de toepassing van het nieuw te ontwikkelen 'milieuhygiënisch saneringscriterium';
3. het duurzaam bodemgebruikbeleid, dat wil zeggen het door duurzaam bodemgebruik voorkomen dan wel verminderen van de belasting van het grondwater;
4. het grondwaterbeschermingsbeleid, ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater dat wordt onttrokken om te worden gebruikt als grondstof voor drinkwater.

4.3 Belangrijkste acties en kaders voor de KRW in 2006 en verder

Acties en kaders: inzet in Brussel in 2006

Hieronder wordt aangegeven welke onderwerpen in het komende jaar op EU-niveau aan de orde zijn. De Nederlandse inzet is kort weergegeven.

Intercalibratie

De vergelijking van de wijze waarop lidstaten hun ecologische doelen formuleren (de intercalibratie) zal in 2006 worden afgerond. Nederland neemt actief deel aan de intercalibratie om van andere lidstaten te leren en waar gewenst werkwijzen te harmoniseren. Intercalibratie leidt overigens niet tot Europese ecologische kwaliteitsnormen.

Nutriënten

Nederland neemt actief deel aan het opstellen van de Europese *Guidance* over de aanpak van nutriënten. Nederland zet in op 'niet-afwentelen', rekening houden met de mogelijkheden van actief biologisch beheer, en het leidend laten zijn van de ecologie.

Grondwater

Wat betreft de Grondwaterrichtlijn is en blijft de Nederlandse inzet gericht op het verwezenlijken van een aantal voor ons land belangrijke punten:

- De lidstaten houden bij het vaststellen van drempelwaarden en de trendanalyse van waarnemingen rekening met de geohydrologische omstandigheden;
- De uitzonderingsmogelijkheden voor bijvoorbeeld rivierverruimingsprojecten en kunstmatige infiltratie blijven bestaan;
- Er wordt een relatie gelegd met de bescherming van het grondwater als bron voor drinkwater;
- Een goede procedure voor het vaststellen van de chemische toestand van grondwaterlichamen. Een enkele overschrijding van een drempelwaarde of grondwaterkwaliteitsnorm op een enkel monitoringpunt mag niet leiden tot de classificatie 'slechte toestand' voor een geheel grondwaterlichaam.

Prioritaire stoffen

Wat prioritaire stoffen aangaat, blijft Nederland zich – naast de eigen inspanning (zie boven onder *Progressieve vermindering*) – onverkort inzetten voor verantwoorde normen en uitvoerbare maatregelen op communautair niveau.

Europese Mariene Strategie

De Europese Commissie heeft onlangs haar voorstellen voor een Europese Mariene Strategie en een Kaderrichtlijn voor het mariene milieu uitgebracht. De Europese Commissie streeft hiermee naar een duurzame balans tussen bescherming en gebruik van het mariene milieu. Het voorstel voor nieuwe Europese regelgeving zal zoveel mogelijk moeten gaan aansluiten bij bestaande internationale zeeverdragen die al gelden voor de Europese zeeën (zoals OSPAR en waar het de kustwateren betreft bij de Kaderrichtlijn Water en de Aanbeveling voor integraal kustzone beheer). Over het voorstel voor een Kaderrichtlijn mariene milieu (KRM) zal de komende twee tot drie jaar in Brussel verder worden onderhandeld. Ten aanzien van de huidige voorstellen van de EC van 24/10/05 is Nederland positief over het initiatief van de EC om te komen met een Europese Mariene Strategie maar kritisch ten aanzien van de inhoud van de gepresenteerde voorstellen en geen voorstander van aanvullende regelgeving op dit terrein. Nederland is bezig om voor dat traject een kaderinstructie op te stellen.

De nieuwe Kaderrichtlijn voor het mariene milieu (KRM) zal waarschijnlijk gaan gelden vanaf 1 mijl uit de kust. Het is dus belangrijk dat de richtlijn goed zal gaan aansluiten op het regime van de KRW en andere bestaande regelgeving (nationaal en internationaal). Nederland zal zich het komende jaar buigen over de aansluiting van KRW en KRM en dit onderwerp inbrengen in de onderhandelingen in Brussel (via de Kaderinstructie).

Overleg met EU-commissie

Tevens zal Nederland overleg plegen met de EU-commissie over de Nederlandse implementatie van de KRW en over belangrijke kwesties die zijn aangeroerd in de rapportages en in deze Decemhernota 2005. Het overleg is gericht op het informeren van de EU-commissie over de Nederlandse aanpak. Nederland weet dat de EU-commissie zich formeel het recht voorbehoudt om de SGBP in zijn totaal te beoordelen, en dat de KRW de lidstaten de nodige vrijheid laat waardoor instemming vooraf niet aan

de orde is. Dit in tegenstelling tot de Nitraatrichtlijn, waarvoor Nederland een derogatie – toestemming voor afwijking vooraf – heeft gevraagd en gekregen.

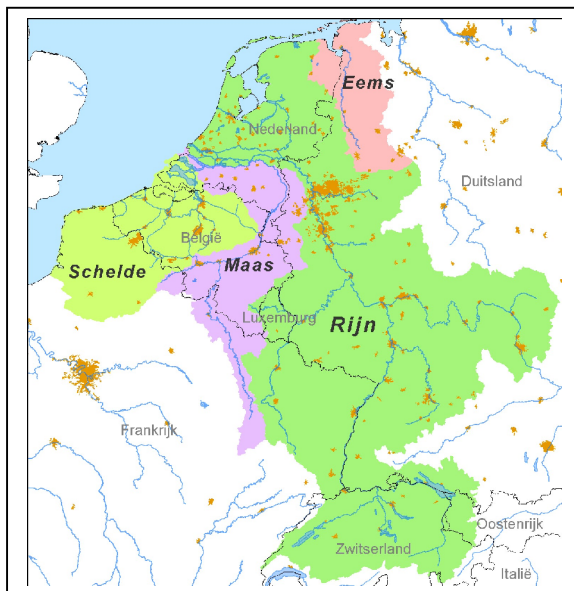
Acties en kaders: inzet in internationale kaders als IMO en OSPAR

Nederland zet in op bovenstroomse maatregelen om de doelen te behalen en afwenteling te voorkómen. Bovenstrooms houdt voor de Noordzee in: instroom vanuit aangrenzende zeegebieden en vanuit landrivieren. De KRW-stroomgebiedbeheersplannen worden afgestemd op de Oslo Parijs Conventie (OSPAR)-afspraken voor de Noordzeekust. De afspraken zijn gericht op emissiereducerende maatregelen bovenstrooms. De KRW-maatregelen voor de zee zullen worden ingebed in de verdragen en afspraken van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de OSPAR. Zo zijn maatregelen voor de zeescheepvaart alleen zinvol als ze op mondiaal niveau – IMO – worden afgesproken.

Acties en kaders: inzet in de Internationale Rivierencommissies in 2006

De KRW vraagt om beheersplannen in 2009 die het gehele internationale stroomgebied van een rivier omvatten. Dit vereist dus een tijdige en intensieve afstemming op stroomgebiedniveau. De KRW eist dat eind 2007 de belangrijkste onderwerpen worden vastgesteld. Nederland heeft versnelling van dit proces geëntameerd, zodat er meer tijd is voor afstemming. Daartoe is voor het Rijnstroomgebied een ministersconferentie gepland op een nader af te spreken datum tussen najaar van 2006 en medio 2007. Nederland wil daar in ieder geval afspraken maken over de gemeenschappelijke afleiding van normen en het voorkomen van afwenteling. De NBW-partners zullen betrokken worden bij de voorbereiding van de Nederlandse inbreng

Intermezzo: Internationale stroomgebieden



In de internationale rapportages 2004 zijn al lijsten opgenomen met de ecologisch relevante stoffen voor het gehele stroomgebied. Nederland wil stoffen op de lijst hebben waarvan een internationale stroomgebiedsaanpak noodzakelijk is om de doelen in ons land te halen. Wanneer het doel voor een

stof in Nederland kan worden gehaald met een evenwichtig nationaal programma, zal de stof niet als 'stroomgebiedrelevant' worden aangemerkt.

Intermezzo: Afwentelen

Afwentelen betekent letterlijk het overdragen van een last op anderen. In het waterbeheer gaat het bij afwenteling om negatieve effecten voor andere waterlichamen van belasting met stoffen (verontreiniging), en hydrologische (onnatuurlijke aan- en afvoer van water) en fysieke ingrepen (barrières voor vistrek). In feite gaat het om beneden- en bovenstroomse belastingen en ingrepen die elkaar wederzijds beïnvloeden. Dit speelt zowel internationaal (grensoverschrijdend) als nationaal tussen waterbeheerders onderling (regionale afwatering).

De belangrijkste opgave voor het stroomgebiedbeheer is het op evenwichtige wijze gemeenschappelijk reduceren van de last, zodat ook de door afwenteling beïnvloede waterlichamen aan hun doelstellingen kunnen voldoen. Juist hier heeft de KRW meerwaarde.

Nederland streeft naar afspraken over gemeenschappelijke normen en bijbehorende meetmethoden. Definitieve normen voor de ecologisch relevante stoffen worden na harmonisatie op Europees of stroomgebiedniveau uiterlijk in 2008 vastgelegd in de AMvB Milieukwaliteitseisen en monitoring grond- en oppervlaktewater.

Acties en kaders: nationaal en regionaal

Inspraak

De Kaderrichtlijn Water vraagt van landen om belanghebbenden te informeren en te consulteren.

Artikel 14 van de KRW noemt drie specifieke consultatieverplichtingen:

1. over het werkprogramma en tijdschema (aanvang uiterlijk eind 2006);
2. over de lijst van belangrijkste waterbeheerkwesties (aanvang uiterlijk eind 2007);
3. over het concept-stroomgebiedbeheersplan (aanvang uiterlijk eind 2008).

Deze verplichtingen zijn in de Implementatiewet EU-Kaderrichtlijn Water overgenomen als verplichtingen voor inspraak conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

In het voorjaar van 2006 worden het werkprogramma en het tijdschema ter inzage gelegd. Hierbij wordt inzicht gegeven in de planning van het besluitvormingsproces van alle bestuurslagen om te komen tot de diverse stroomgebiedbeheersplannen.

Het gelijktijdig door verschillende bestuurslagen in de periode 2008 en 2009 opstellen en vaststellen van plannen vraagt om tijdige en zorgvuldige uitwisseling van informatie en afstemming over knelpunten en standpunten. Bestuurders, maatschappelijke organisaties en burgers moeten goed kennis kunnen nemen van de inhoud van de plannen, zodat zij op het juiste moment kunnen reageren c.q. de benodigde besluiten kunnen nemen. Dit proces vraagt om een zeer goed gecoördineerde en onderlinge afgestemde planning van oplevering van (ontwerp)plannen door zowel de regionale overheden als het rijk. Deze planning is opgenomen in het NBW werkprogramma 2005-2009.

Relatie KRW en nieuwe zwemwaterrichtlijn

Dit najaar is een vernieuwing van de Zwemwaterrichtlijn vastgesteld. Om aan de eisen van de KRW te voldoen zal ook aan de eisen van de vernieuwde Zwemwaterrichtlijn moeten worden voldaan. Op dit moment zijn de benodigde inspanningen voor het voldoen aan de vernieuwde Zwemwaterrichtlijn nog niet in kaart gebracht. In de Decemhernota 2006 zal worden aangegeven welke maatregelen voor de KRW efficiënt gekoppeld kunnen worden aan de maatregelen voor de Zwemwaterrichtlijn.

Begrenzing waterlichamen

In 2006 worden door de waterkwaliteitsbeheerders oppervlaktewaterlichamen bestemd voor menselijke consumptie aangewezen.

Inrichting

Voor die wateren waar wel een inrichtingsopgave ligt, maar waar geen meekoppeling met WB21-maatregelen mogelijk is, moeten inrichtingsmaatregelen worden overwogen. De waterschappen hebben afgesproken voor deze wateren te bezien op welke wijze verbetering van de inrichting kan

bijdrage aan de KRW-doelen. Over de financierbaarheid van de maatregelen wordt voor de nota 2006 een voorstel ontwikkeld.

Nutriënten

Het rijk zal voor de verschillende natuurlijke wateren en voor alle rijkswateren de normen uitwerken. Het is aan de regio om deze te vertalen naar sterk veranderde en kunstmatige wateren en rekening te houden met het voorkomen van afwenteling.

De regio wordt gevraagd binnen de hieronder weergegeven ruime kaders te komen tot een gebiedsgericht maatregelenpakket (zie voor meer details Decemhernota 2005: Toelichting).

- *Generiek mestbeleid*. Doel van het derde actieprogramma van de Nitraatrichtlijn is het bereiken van een maximumconcentratie van 50 mg nitraat per liter in het bovenste grondwater in 2009. Tevens is in het kader van het derde actieprogramma afgesproken dat in 2015 wat betreft fosfaat evenwichtsbemesting wordt bereikt. Eén van de maatregelen in het kader van het derde actieprogramma is het aanwijzen van bufferstroken langs van oorsprong natuurlijke waterlopen in hoog Nederland. Tevens zal onderzoek worden gedaan naar de effectiviteit van bufferstroken op vijf locaties in zowel hoog als laag Nederland.
- *Inrichtingsmaatregelen*. Inrichtingsmaatregelen als plas-draszones, innovatieve oplossingen door het inzetten van helofytenfilters of andere technieken om water vast te houden, het veranderen van waterlopen en een betere ruimtelijke inpassing, kunnen een positief effect hebben op de nutriëntenhuishouding.
- *Gebiedspecifieke bronaanpak*. LNV betreft de provincies bij het onderzoek naar de juridische, bestuurlijke, financiële en beleidsmatige mogelijkheden van gebiedspecifieke bronaanpak. Te denken valt aan bufferzones rond natuurgebieden om de belasting door nutriënten uit de landbouw verder terug te dringen. De uitkomsten hiervan kunnen worden gebruikt wanneer additioneel beleid nodig is voor het halen van de KRW-doelen.
- *Verbetering rendement rwzi's*. Waar verbetering van het zuiveringsrendement van rwzi's de doelen binnen bereik brengt, worden kosten van nadere eisen aan de zuivering in beeld gebracht.
- *Terugdringen riooloverstorten en optimalisatie-afvalwaterstudies*. Het saneringsbeleid voor risicovolle riooloverstorten is nagenoeg afgerond. Het terugdringen van riooloverstorten blijft voor de waterkwaliteit van belang. Het beleid omschreven in de beleidsbrief 'regenwater' blijft onverkort van kracht. In situaties waarin extra zuiveringsmaatregelen in de rwzi's worden overwogen, zijn optimalisatie-afvalwaterstudies van belang om de aanpak van de zuivering en de mogelijkheden om verregaand af te koppelen goed op elkaar af te stemmen.
- *Sanering eutrofe waterbodem en aanpak fosfaat-verzadigde gronden*. Daar waar andere bronnen voldoende zijn gesaneerd, zodat de waterbodem niet verder of opnieuw verontreinigd raakt, kan het verwijderen van een eutrofe waterbodem een goede maatregel zijn met een blijvend effect. Hier is de samenhang met de WB21-opgave belangrijk. Bij de aanpak van fosfaat-verzadigde gronden valt bijvoorbeeld te denken aan het uitmijnen door het verbouwen van gewassen die veel fosfaat vastleggen.

Chemie: algemeen

Het rijk zal het normenstelsel en/of de toetsingswijze herzien (in concept gereed in 2006). Het nieuwe stelsel moet er onder andere toe leiden dat alleen 'effectgerichte' maatregelen worden genomen om de aanwezigheid van stoffen in het milieu terug te dringen als dat ook feitelijk positieve effecten heeft.

Het rijk zal in de Toekomstagenda Milieu een maatregelenprogramma opnemen om diffuse verontreinigingen aan te pakken. Dit programma is mede gericht op het realiseren van de KRW-doelen. Vanuit de KRW ligt er inmiddels een agenderingsvoorstel voor de aanpak van diffuse bronnen voor de Toekomstagenda Milieu. Dit voorstel is gericht op heldere en afrekenbare doelstellingen, hierop toesneden wet- en regelgeving, gerichte adressering van maatregelen en stimuleringsprikkels ook om innovaties van de grond te krijgen.

De waterbeheerders worden uitgenodigd om het voorkomen van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater geregeld te monitoren. Mede op basis van die gegevens worden de effectiviteit van de Nota duurzame gewasbescherming en het Convenant Gewasbescherming geëvalueerd.

De waterbeheerders zullen ter voorbereiding van de nota 2006 aangeven welke mate van intensivering van de baggerinspanning zij noodzakelijk achten in het licht van de uitkomsten van de MKBA Waterbodems.

Voor de rijkswateren zal V&W de komende jaren de nodige aandacht besteden aan het reduceren van emissies in het project Professionalisering Emissiebeheer. Het ministerie zal de andere waterbeheerders informeren over de vorderingen van dit project.

Het rijk ontwikkelt in 2006 voorstellen voor de aanpak van (dier)geneesmiddelen en hormoonverstoorders in water. Het rijk zal de informatie uit REACH benutten voor het toelatingsbeleid van nieuwe stoffen.

Chemie: grondwater

Het rijk geeft kaders voor het kiezen van stoffen waarvoor drempelwaarden wordt afgeleid en ontwikkelt, na de inwerkingtreding van de Grondwaterrichtlijn, een methodiek voor het afleiden van drempelwaarden. Bij de besluitvorming over de afleiding van de drempelwaarden betreft de staatssecretaris van VROM het advies van de Technische Commissie Bodembescherming. In 2006 bepalen de provincies aan de hand van deze door het rijk te ontwikkelen methodiek voor welke stoffen regionale drempelwaarden worden opgesteld. In 2008 dienen op regionale schaal de bijbehorende drempelwaarden te zijn afgeleid.

Ter invulling van de KRW-doelstellingen voor de grondwaterkwaliteit en van de verplichtingen van de Grondwaterrichtlijn, zal in ieder geval het algemene grondwaterbeschermingsbeleid worden voortgezet.

Verder zullen bij de uitwerking van het grondwaterbeschermingsbeleid ten behoeve van de drinkwaterwinning de resultaten van de quickscan *Toekomst grondwaterbescherming in Nederland* worden betrokken. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van nieuwe impulsen door sturing via de ruimtelijke ordening, het uitbreiden van stimulerende maatregelen, zoals gebiedsgericht (of systeemgericht) grondwaterbeheer en het stroomlijnen van regulerend instrumentarium. Een nadere verkenning volgt in 2006.

Relatie KRW en Natura 2000

Gestreefd wordt naar optimale synergie in de implementatieprocessen van de Kaderrichtlijn Water én de Vogel- en Habitatrichtlijnen. In het bijzonder geldt dit voor het op elkaar afstemmen van doelen en van de opgave voor specifieke gebieden (lokalisering). Het rijk zal hiertoe de drie fasen van Natura 2000: concept-instandhoudingsdoelen, aanwijzingsbesluiten én beheersplannen, goed afstemmen met de drie Decemhernota's 2005, 2006 en 2007.

Zowel de formele verplichtingen van de KRW als van Natura 2000 worden in Nederland strikt (doen wat moet) en langs realistische en haalbare lijnen geïmplementeerd. Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen wordt uitgegaan van de beschikbare budgetten voor beheer. Behalve voor soorten en habitats die sterk onder druk staan en waar Nederland een grote verantwoordelijkheid heeft, worden alleen instandhoudingdoelen vastgesteld, dus geen ontwikkeldoelen. In de instandhoudingdoelen worden geen concrete aantallen maar ordegrottes van soorten genoemd.

LNV brengt samen met de beheerders in beeld waar welk herstel nodig is en wat de ruimtelijke gevolgen hiervan zijn (inclusief kosten en maatregelen boven op het bestaande beleid en nationale ambities). Daarnaast worden in 2005/2006 de hydrologische knelpunten in kaart gebracht, waarna de minister van LNV in overleg met de minister van V&W een besluit kan nemen, na de RBO's en het LBOW te hebben gehoord.

Vaststelling ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren

In 2009 stellen de provincies formeel de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige regionale wateren vast in provinciale verordeningen. Er wordt van grof naar fijn gewerkt. Enkele malen wordt een cyclus doorlopen van het bepalen van concept-ecologische doelen en de maatregelen met bijbehorende kosten naar bijgestelde doelen, het vervolgens bijstellen, om ze ten slotte in 2009 vast te stellen. De provincies en waterschappen leiden medio 2006 concept-ecologische doelen en de bijbehorende normen voor nutriënten per waterlichaam af. Dat gebeurt in samenspraak met de gemeenten. In Natura 2000-gebieden zijn de Natura 2000-doelen hierbij leidend.

Nederland is van mening dat de Europese handreiking om te komen tot ecologische doelen te theoretisch is en onvoldoende aansluit bij de praktijk. Tijdens een workshop met vertegenwoordigers van de lidstaten en de EU-commissie in oktober 2005 is overeenstemming bereikt over een alternatieve eenvoudige methode om ecologische doelen af te leiden. Aan waterschappen en gemeenten wordt gevraagd de concept-ecologische doelen op basis van deze alternatieve methode af te leiden.

In de alternatieve methode is niet een theoretische referentie, maar de bestaande situatie het startpunt. Uitgaande van de bestaande situatie wordt gezien welke maatregelen kunnen bijdragen aan verbetering van de ecologische kwaliteit.

Uitgangspunten daarbij zijn een ruime interpretatie van welke fysieke ingrepen als onomkeerbaar beschouwd mogen worden. Een maatregelen wordt niet overwogen als die een aanzienlijk negatief effect heeft op één van de functies van het waterlichaam. Dit voorkomt dat de doelen te ver van de realiteit komen te liggen. Door waar mogelijk aan te sluiten bij processen als de uitvoering van WB21 en reconstructieprojecten, wordt een optimum verkregen aan mogelijkheden voor mitigerende maatregelen. De KRW stelt verplicht dat in de volgende stroomgebiedbeheersplannen – 2015 en 2021 – nader wordt gezien of er nieuwe technische of ruimtelijke ontwikkelingen zijn die tot een hernieuwd inzicht leiden in de onomkeerbaarheid van fysieke ingrepen of het realiteitsgehalte van mitigerende maatregelen. Als ingrepen dan omkeerbaar of maatregelen realistisch worden geacht, kan het doel naar boven worden bijgesteld. Daar de KRW hier pas in 2015 om vraagt, is het dus niet noodzakelijk nu al dergelijke toekomstige ontwikkelingen in te schatten.

De verdeling van zoetwater uit de Rijn en Maas over Nederland is van grote invloed is op de waterkwaliteit. Bij het afleiden van ecologische doelen zal ook moeten worden gezien of vasthouden van gebiedseigen water een bijdrage kan leveren aan het verhogen van de ecologische kwaliteit. Door vasthouden wordt de invloed van Rijn- en Maaswater namelijk verminderd.

Intermezzo: Kunstmatig of sterk veranderd water

Kunstmatige wateren zijn door mensen gemaakt op plaatsen waar voorheen geen oppervlaktewater was. Het gaat hierbij om sloten, kanalen, zandwinputten et cetera. In Nederland zijn veel meren ontstaan door vervening en vervolgens windwerking. Deze zijn veelal als kunstmatig aangemerkt. Dat neemt niet weg, dat hier vaak zeer hoge ecologische waarden liggen. Een oppervlaktewaterlichaam is sterk veranderd als het significante veranderingen in de fysieke inrichting heeft ondergaan. Denk aan de grote rivieren die vanwege veiligheid en transport sterk zijn veranderd. Maar binnen de fysieke randvoorwaarden is nog veel moois mogelijk. In Nederland is ongeveer 60 procent van de waterlichamen aangewezen als kunstmatig, gemiddeld tien keer zoveel als in andere lidstaten. Het percentage sterk veranderde wateren, ongeveer een kwart, is wel vergelijkbaar met andere lidstaten.



Vliegerfoto van nevengeulen langs de Waal bij Gameren – Jaap de Vlas

Monitoring

Er zijn nationale richtlijnen opgesteld voor de KRW-monitoring van oppervlaktewater (toestand en trend, en operationeel) en grondwater (kwaliteit en kwantiteit). Waterbeheerders stellen op basis van deze richtlijnen een monitoringprogramma op dat voldoet aan de eisen van de KRW. Uiterlijk 22 december 2006 is dit programma operationeel. De eisen ten aanzien van monitoring dienen juridisch verankerd te worden. Hiervoor zal op 22 december 2006 het monitoringsgedeelte van de AMvB Milieukwaliteitseisen en monitoring grond- en oppervlaktewater in werking treden.

Het monitoringprogramma levert voldoende gegevens op om aan de EU-commissie, het parlement, de verschillende besturen en het publiek verantwoording te kunnen afleggen over de toestand van het water. De verzamelde gegevens moeten het mogelijk maken om betrouwbaar aan te geven waar maatregelen effect hebben gehad. Potentiële problemen met het halen van de doelen worden volstrekt herkenbaar gepresenteerd.

Het monitoringprogramma is pragmatisch, haalbaar en betaalbaar. De verwachting is, dat de huidige monitoringpraktijk, na zorgvuldige en kostenefficiënte aanpassingen, voor het grootste deel kan voorzien in de monitoringopgave die de KRW vraagt. Om dubbel werk te voorkomen is afstemming noodzakelijk met de monitoring voor de Natura 200-gebieden.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA)

Het concept-SGBP dat in december 2008 gereed moet zijn, zal een volledig overzicht van (tussen)doelen en maatregelen bevatten voor de periode tot 2015. Zoals ook door het Centraal Planbureau (CPB) in het najaar van 2004 is aangegeven, is inzicht in deze (tussen)doelen en maatregelen noodzakelijk om een complete en definitieve MKBA te kunnen opstellen.

Intermezzo: MKBA

De uit te werken maatregelenpakketten voor de KRW hebben verschillende effecten (kosten en baten) op een veelheid aan maatschappelijke partijen, zoals huishoudens, de bedrijven en de landbouw. Om deze effecten op een transparante en overzichtelijke manier te presenteren, wordt een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uitgevoerd. Een MKBA laat de positieve en negatieve effecten zien van de KRW ten opzichte van de huidige situatie. Zo ontstaat een landelijk beeld van de extra kosten en baten ten gevolge van de invoering van de uitgewerkte maatregelenpakketten. Naast de directe financiële kosten en baten van de maatregel zelf zijn er mogelijk afgeleide maatschappelijke kosten en baten, zoals effecten op werkgelegenheid en toegevoegde waarde.

Om de vergelijking te vergemakkelijken, worden de effecten zoveel mogelijk in geld uitgedrukt. De belangrijkste baat van de KRW zit echter in de verbeterde waterkwaliteit. Deze 'winst' verdient specifieke aandacht bij de presentatie van de kosten en baten, omdat waterkwaliteit niet standaard in geld wordt uitgedrukt.

Het overzicht van kosten en baten ondersteunt de discussie over welk pakket aan maatregelen binnen Nederland (en de daarbinnen gelegen stroomgebieden) maatschappelijk aanvaardbaar wordt gevonden, en maakt inzichtelijk hoe de samenstelling en keuze van dit pakket tot stand zijn gekomen.

De opzet en uitvoering van een MKBA zijn gestructureerd en aan 'regels' gebonden. Het rijk heeft een leidraad laten opstellen, de zogenoemde OEI leidraad, die de specifieke eisen beschrijft welke aan een kosten-batenanalyse worden gesteld.

In het Werkprogramma WB21/KRW 2005-2009 staat dat stapsgewijs wordt gewerkt aan concretisering van doelen en maatregelen. Dit geeft een toenemend inzicht in kosten en baten. In deze Beleidsbrief staat in hoofdstuk 5 een eerste overzicht van de kosten.

In 2006 wordt een onder verantwoordelijkheid van het rijk een zogenoemde (landelijke) strategische MKBA gemaakt. Zowel de doelen als de maatregelen zullen dan slechts op hoofdlijnen bekend zijn. De strategische MKBA wordt opgesteld om de discussie over ambitieniveau en de verdeling van de maatregelen over de verschillende bronnen te ondersteunen. De strategische MKBA bepaalt zelf niets, maar levert alleen informatie op basis waarvan de discussie gevoerd kan worden. In 2006 zal

worden bekeken op welke wijze de resultaten van de MKBA in de besluitvorming worden meegenomen. De MKBA geeft resultaten op een landelijk schaalniveau. De landelijke kaders, die mede aan de hand van deze resultaten worden opgesteld, zullen voldoende ruimte moeten bieden voor regionale uitwerking en maatwerk op basis van de specifieke lokale situatie. Een regionale MKBA behoort daarbij tot de mogelijkheden.

Het rijk zal de MKBA uitvoeren op basis van de input van het rijk en de regio. Het rijk stelt landelijke maatregelenpakketten op voor de belangrijkste bronnen van verontreiniging op. De input van iedere regio bestaat enerzijds uit een check van de landelijke maatregelenpakketten en anderzijds uit het invullen van regionale maatregelenpakketten behorende bij de beleidsvarianten 'beperkt' en 'fors' ⁴.

Daarnaast wordt bij wijze van referentie aangegeven welke maatregelen nu al worden genomen en welke op basis van andere EU-richtlijnen al verplicht zijn. Verder wordt aangegeven welke maatregelen genomen zouden moeten worden om alle doelen in 2015 te halen. Deze informatie wordt benut om in voorkomende gevallen aan te kunnen geven waarom het bereiken van doelen in 2015 tot onevenredig hoge kosten zou leiden.

De basis voor de beleidsvarianten is kosteneffectiviteit. De voortgang zal telkens in het overleg van de staatssecretaris en de RBO-voorzitters aan de orde komen. Als de divergentie te groot lijkt te worden, worden er nadere afspraken gemaakt in het LBOW.

De KRW vereist dat bij het opstellen van de maatregelen naar kosteneffectiviteit wordt gezocht. Dat neemt niet weg dat ook andere aspecten moeten worden overwogen. De beleidsalternatieven gaan daarom gepaard met een duiding van hoe ze zich verhouden tot aspecten als: 'bronaanpak of *end of pipe*', duurzame ontwikkeling, maatschappelijke consequenties, innovatieve mogelijkheden en dergelijke. In overleg met de regio's worden de criteria nader uitgewerkt.

In mei 2006 vindt ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming over voorgenomen pakketten in de regio een eerste vergelijking plaats van nog niet bestuurlijk vastgestelde concepten. In augustus zal een tweede vergelijking plaatsvinden ten behoeve van besluitvorming over de nationale kaders in de Decemhernota 2006.

⁴ zie voor nadere informatie over beleidsvarianten en maatregelpakketten Decemhernota 2005: Toelichting

5 Een eerste overzicht van de KRW-kosten.

Zoals toegezegd bevat deze nota een eerste grove inschatting van de kosten van de KRW. De baten zijn in deze fase geheel buiten beschouwing gelaten. De Decemhernota 2006 zal de resultaten van een strategische MKBA bevatten dus inclusief baten van de KRW.

De definitieve kosten hangen af van afwegingen en keuzen van doelen en maatregelen die later in het besluitvormingstraject zullen plaatsvinden. Inschattingen over kosteneffectiviteit, draagkracht en/of investeringsruimte zijn hierbij nodig om te kijken naar haalbaarheid en betaalbaarheid.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op *expert judgement* over de mogelijke omvang van maatregelen en situaties waarin deze worden toegepast. Ze zijn opgesteld met behulp van ter beschikking staande kentallen over de kosten per eenheid van maatregelen. Kosten voor investering en beheer & exploitatie zijn hierbij samengenomen. In de Decemhernota van 2006 zal het onderscheid tussen verschillende soorten kosten wel worden gemaakt.

Bandbreedte

De onderkant van de te verkennen bandbreedte is het huidige beleid opgebouwd uit beleid in uitvoering én voorgenomen beleid. Deze zijn met een verschillende kleur weergegeven in figuur 1. Dit zijn dus de kosten zonder de KRW. De bovenkant van de bandbreedte wordt gevormd door de maximaal mogelijke inspanningen. De maximaal mogelijke inspanningen moeten gezien worden als die inspanningen die realistisch zijn. Er is ook nog een theoretisch maximale inspanning. Als voorbeeld wordt genoemd het ver terugleggen van dijken in Noord-Nederland t.b.v. het kwelderareaal. Deze theoretische maatregelen zijn niet meegenomen omdat ze onrealistisch zijn.

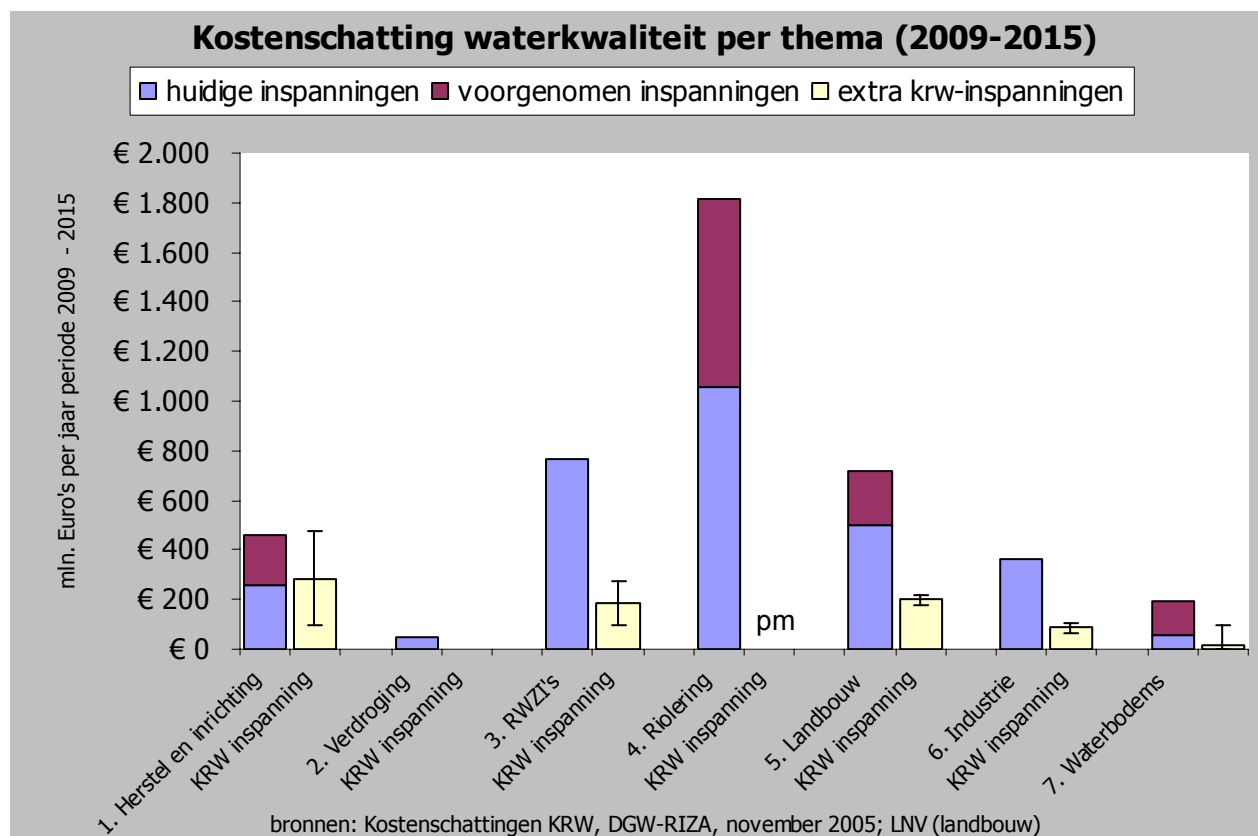
Verschil tussen huidige inspanning en maximale inspanning is ongelijk aan de KRW-inspanning

Zoals gezegd wordt per sector in beeld gebracht hoe groot de maximale inspanningen naar verwachting zullen zijn en hoe groot de huidige inspanningen zijn. Naast de huidige inspanningen zullen extra inspanningen worden verricht op grond van voorgenomen nationaal en Europees beleid (vb. Nitraatrichtlijn, Richtlijn Stedelijk Afvalwater). Die worden niet toegerekend aan de KRW. Zonder het bestaan van de KRW zouden die kosten immers ook gemaakt worden. Van belang daarbij is wel dat als deze voorgenomen inspanningen eenmaal zijn overgenomen in de SGBP, zij onderdeel gaan vormen van de KRW-resultaatsverplichting. Voorgenomen inspanningen moeten daadwerkelijk worden gerealiseerd in de periode tot 2015.

Resultaten

In figuur 1 staat een overzicht gepresenteerd van de resultaten van deze eerste analyse. Deze is voorzien van een korte toelichting. Voor een beschrijving van de maatregelpakketten en een gedetailleerdere uitwerking wordt verwezen naar Decemhernota 2005 Toelichting. Een totale kostenschatting van de verschillende sectoren samen is nog niet gemaakt. Dit omdat: (1) de onzekerheid voor zo'n totale kostenschatting te groot is en (2) omdat de synergetische en substitutie effecten tussen maatregelen bij verschillende sectoren nog niet in beeld gebracht kunnen worden. Wanneer uit de nader analyse van de kosten per sector blijkt dat de maatregelen op nationale schaal kosteneffectief zijn, maar voor de sector niet te dragen zijn, zal een nader besluit over de financiering aan de orde kunnen zijn.

Figuur 1: Schatting van de kosten van waterkwaliteit in de periode 2009-2015, onderverdeeld naar thema



In de figuur zijn de kosten van waterkwaliteit geschat per thema. Daarbij is het eerdere onderscheid tussen huidige inspanningen, voorgenomen inspanningen en KRW-inspanningen aangehouden.

1. Herstel en inrichting

Kostenschatting KRW-maatregelen : 100 – 475 miljoen euro per jaar in de periode 2009-2015

Kosten van maatregelen voor herstel en inrichting voor de KRW zijn sterk afhankelijk van de mate waarin WB21 maatregelen ook kunnen worden gebruikt voor het bereiken van KRW-doelen (meekoppelen). De mogelijkheden voor meekoppelen worden momenteel nader uitgewerkt. In de grafiek zijn een schatting van de extra kosten van de KRW voor de Rijkswateren en een eerste inschatting van de extra kosten voor inrichtingsmaatregelen in regionale wateren opgenomen. De kosten voor de regionale maatregelen zijn geschat op minimaal het niveau van de huidige inspanningen bedragen en maximaal een verdrievoudiging van de huidige kosten.

[bronnen: Fiche Rijkswater Zoet; UB05-98 compilatie nota 2005, RWS 250805]

2. Verdroging

Geen extra kosten KRW-maatregelen

Verdrogingsbestrijding is geënt op de doelen van Natura 2000. Eventuele KRW-maatregelen voor verdrogingsbestrijding zijn naar verwachting beperkt en vallen binnen de huidige inspanningen.

[Bron: analyse RIZA 2005, RWS-RIZA, "Effecten en kosten van maatregelen ter reductie van de verdroging met 25%", 1993]

3. RWZI's

Kostenschatting KRW-maatregelen: 100 – 275 miljoen euro per jaar in de periode 2009-2015.

In 2009 zal zeker volledig zijn voldaan aan de richtlijn Stedelijk afvalwater. De extra inzet op rwzi's daarna zal dus volledig aan de KRW moeten worden toegeschreven.

[bronnen: CBS, STOWA, RIZA, Urban Water Cycle, verkenning zuiveringstechnieken en KRW, 2005, Tauw, Quick scan verdunningsratio's rwzi-effluenten, 2004]

4. Riolering

Kostenschatting (extra) KRW-maatregelen nader te bepalen

Het valt op dat de kosten voor huidige inspanning en voorgenomen inspanning (al vastgesteld beleid) van riolering naar schatting hoog zijn, in totaal zo'n 1,8 miljard euro per jaar. Dit wordt veroorzaakt doordat – ook nu al – jaarlijks een groot bedrag wordt uitgegeven aan het aanleggen en onderhouden van het bestaande rioleringsstelsel inclusief het geleidelijk verder afkoppelen van verhard oppervlak voor het scheiden van afval- en regenwater (verwachting: 10 % in 2010). Dit zal ook de in toekomst zo zijn. Het al vastgestelde beleid, waaronder de Beleidsbrief regenwater en riolering van VROM (2004), omvat veel maatregelen die tevens een bijdrage leveren aan het bereiken van KRW-doelen. In 2006 brengen gemeenten en waterschappen de stedelijke wateropgave verder in beeld. Op basis hiervan wordt bekeken of het al vastgestelde beleid voldoende is of dat voor riolering (extra) KRW-maatregelen nodig zijn.

[bronnen: Unie van Waterschappen - Bijdrageregelingen Afkoppelen 18 december 2002, Beleidsbrief Tweede Kamer 19826 2001/2002, RIONED, Rioleringsatlas RIONED (augustus 2005), TAUW - Sturingsproces afkoppelen in bestaand stedelijk gebied, in opdracht van VROM, Deventer, 2001].

5. Landbouw

Kostenschatting KRW-maatregelen : ordegrootte 200 miljoen euro per jaar in de periode 2009-2015.

De kosten voor de landbouw zijn naar schatting omvangrijk. Sinds de introductie van MINAS is een daling in het gebruik van meststoffen zichtbaar. De vermindering van de milieubelasting door de landbouw is gepaard gegaan met oplopende kosten. In 2003 waren de bruto milieukosten 4 tot 5 keer zo groot als in 1990. Voor de hele economie stegen de kosten in dezelfde periode 2 tot 2,5 maal. De kosten voor het huidige mestbeleid zijn € 500 mln per jaar (evaluatie van de meststoffenwet 2004).

De kosten van het derde nitraatactieprogramma zijn inbegrepen onder 'voorgenomen inspanning'. In de kosten is opgenomen het bereiken van fosfaatevenwichtsbemesting in 2015. Het voorgenomen beleid trekt opnieuw een zware wissel op de inkomens en de ontwikkelingsmogelijkheden van de sector.

De schatting van de kosten die gemaakt zullen worden om te voldoen aan de normen voor de KRW zijn sterk indicatief. Er zijn nog geen concrete maatregelen voor de landbouw doorgerekend omdat de doelen van de KRW nog niet bekend zijn. De aanvullende kosten voor de KRW zijn derhalve gebaseerd op een eerste oordeel van deskundigen. Uitgangspunt hierbij is dat er geen ingrepen in de productieomvang van de landbouw noodzakelijk zijn. Mocht dit wel noodzakelijk zijn dan zullen de kosten sterk stijgen.

[Bronnen: Evaluatie mestwetgeving 2004, analyse LNV, LNV- nota duurzame gewasbescherming]

6. Industrie

Kostenschatting KRW-maatregelen: 75 – 125 miljoen euro per jaar in de periode 2009-2015.
--

Uit de artikel 5-rapportages en 'Water in Beeld' blijkt dat de puntbronnen al grotendeels zijn gesaneerd op basis van de Wvo en EU-richtlijnen. Bij de belangrijkste puntbronnen zijn al maatregelen op basis van best bestaande techniek geïmplementeerd. Dit leidt ertoe dat de relatieve vervuilingsbijdrage uit de industrie beperkt is en dat het een zoektocht is naar kosteneffectieve maatregelen. Ook het feit dat de kosten voor het bedrijfsleven vergeleken met andere landen al relatief hoog zijn weegt mee. Om niet vooraf het zoeken naar nieuwe kosteneffectieve maatregelen uit te sluiten wordt er in de kostenschatting wél uitgegaan van een kostenstijging als gevolg van de KRW.

Diffuse bronnen zijn niet in dit overzicht opgenomen. Enerzijds is dit het gevolg van het nog ontbreken van zicht op maatregelen. Belangrijker is evenwel dat het kabinet heeft toegezegd dat de Toekomstagenda Milieu het maatregelenprogramma zal bevatten. De kosten en baten van deze belangrijke bron zullen derhalve elders worden verantwoord.

7. Waterbodembodem

Kostenschatting KRW-maatregelen: 0 - 100 miljoen euro per jaar in de periode 2009-2015.

De aanzienlijke kostenstijging van sanering van waterbodems valt onder voorgenomen beleid en wordt niet toegerekend aan de KRW. In de MKBA waterbodems is al aangegeven dat het accent op de KRW kan leiden tot een zekere wijziging van de saneringsopgave. Daarom is voor KRW-maatregelen een beperkte stijging met grote marges gereserveerd.

[Bron: "Bagger: het onzichtbare goud?", Hoofdnota Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse Waterbodems + bijlagen⁵ (hierna genoemd: MKBA waterbodems).

Diffuse bronnen

Diffuse bronnen zijn niet in dit overzicht opgenomen. Enerzijds is dit het gevolg van het nog ontbreken van zicht op maatregelen. Belangrijker is evenwel dat het kabinet heeft toegezegd dat de Toekomstagenda Milieu het maatregelenprogramma zal bevatten. De kosten en baten van deze belangrijke bron zullen derhalve elders worden verantwoord.

Ten slotte

Met nadruk wordt gewezen op het globale karakter van deze kostenschatting. In het komende jaar zullen de regio's de maatregelenprogramma's gaan uitwerken. Pas dan ontstaat er een meer gedegen beeld van wat er moet gaan gebeuren en kunnen de kosten én de baten worden bepaald.

Ook moet worden benadrukt dat de schatting betrekking heeft op de bovenkant van de bandbreedte. Wanneer na gedegen afweging van kosten en baten wordt vastgesteld dat de maatregelen onevenredig kostbaar zijn, kan worden besloten tot fasering of verlaging. De MKBA van 2006 zal daar de gedegen basis voor geven.

⁵ Gebruik is gemaakt van de eindversie van 15 november 2004, AKWA rapport 04.010.