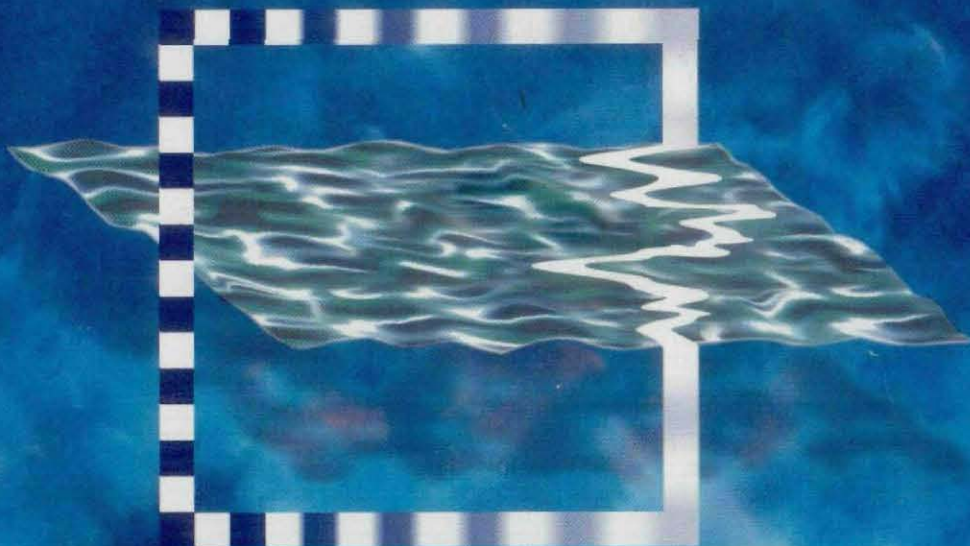


W A T E R



K A D E R

**Vierde Nota waterhuishouding
Regeringsvoornemen**



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

| | |
|-----------|---|
| AMOEBE | Algemene Methode voor OEcologische BESchrijving |
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| BAT | Best Available Technology/Techniques |
| BBT | Best Bestaande Technieken |
| BDIV | Beleidsplan Drink- en IndustriewaterVoorziening |
| BIM | Bedrijfs Interne Milieuzorg |
| BOVAR | Bestrijding OVermatige Algengroei in de Randmeren |
| BUT | Best Uitvoerbare Technieken |
| CIW/CUWVO | Commissie Integraal Waterbeheer |
| CSD | VN-commissie voor duurzame ontwikkeling |
| ECU | European Currency Unit |
| EG | Europese Gemeenschap (rechtspersoon) |
| EHS | Ecologische HoofdStructuur |
| ENW | EvaluatieNota Water |
| EU | Europese Unie |
| EUROGOOS | EUROpean Global Ocean Observing System |
| GEBEVE | GEbiedsgerichte BEstrijding VErdroging |
| GRP | Gemeentelijk RioleringsPlan |
| HIS | HoogwaterInformatieSysteem |
| HOI | HavenOntvangstInstallatie |
| IBA | Individuele Behandeling van Afvalwater |
| IMO | International Maritime Organisation |
| IMP | Indicatief MeerjarenProgramma |
| INS | Integrale Normstelling Stoffen |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| IPO | InterProvinciaal Overleg |
| IPPC | Integrated Prevention and Pollution Control |
| IRC | Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn |
| IVR | Integrale Verkenning inrichting Rijntakken |
| LNC | Landschap, Natuur en Cultuurhistorie |
| MARPOL | Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen |
| MDW | Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit |
| MER | MilieuEffectRapportage |
| MJP-G | MeerJarenPlan Gewasbescherming |
| MTR | Maximaal Toelaatbaar Risico |
| NAP | Normaal Amsterdams Peil |
| NAP | NoordzeeActiePlan |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NMP | Nationaal MilieubeleidsPlan |
| NURG | Nadere Uitwerking Riviereengebied |
| NVK97 | NatuurVerKenningen 1997 |
| NW | Nota Waterhuishouding |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| OSPAR | Verdrag van Parijs van 1992 inzake de bescherming van de Noordoost-Atlantische Oceaan |
| PKB | Planologische KernBeslissing |
| POSW | Programma-Ontwikkeling Saneringsprocessen Waterbodems |
| RAP | Rijn ActieProgramma |
| REGIWA | REGionaal Integraal WATerbeheer |
| RIVM | RijksInstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne |
| RO | Ruimtelijke Ordening |
| RON | Regionaal Ontgrondingenplan Noordzee |
| RWZI | RioolWaterZuiveringsInrichting |
| SGR | Structuurschema Groene Ruimte |
| STOWA | Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer |
| TAW | Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen |
| UNCED | United Nations Conference on Environment and Development |
| UNCLOS | United Nations Convention on the Law of the Sea |
| VEWIN | Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland |
| VINEX | Vierde Nota Ruimtelijke ordening EXtra |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeenten |
| VR | Verwaarloosbaar Risico |
| WM | Wet Milieubeheer |
| WMS | Wet Milieugevaarlijke Stoffen |
| WSV | WaterSysteemVerkenningen |
| WVO | Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren |

Leeswijzer

Hoe is de vierde Nota waterhuishouding ingedeeld?

Hoofdstukken 1 en 2:

inleiding en beschrijving van de hoofddoelstelling en de algemene strategie van het waterbeleid.

Hoofdstukken 3 en 4:

behandeling van de watersystemen en de thema's veiligheid, verdroging, emissies en waterbodems.

Hoofdstukken 5-7:

beschrijving van de bestuurlijke organisatie, het instrumentarium en het internationale waterbeleid.

Hoofdstuk 8:

beknopt verslag van de financiële consequenties van het huidige beleid en het voorgenomen beleid.

De hoofdstukken 3 tot en met 7 hebben ongeveer dezelfde structurele opbouw:

- presentatie in vier beelden van de essentie van het te voeren beleid;
- introductie met de strekking van het hoofdstuk of deelonderwerp;
- 'wat willen we bereiken?': het streefbeeld gebaseerd op een langetermijnvisie;
- 'wat gaan we doen?': de actiepunten voor de planperiode;
- toelichting op het voorgaande.

VIERDE NOTA WATERHUISHOUDING REGERINGSVOORNEMEN

.....
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Informatie en Documentatie
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
Tel. 070-3518004 / Fax. 070-3518003

Den Haag
september, 1997



Inhoud

1. Inleiding

9

'Een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen' is het streefbeeld waarmee het Nederlandse waterbeheer anno 1998, het jaar waarin de Rijkswaterstaat zijn tweehonderdste jaargang beleeft, de geschiedenis zal ingaan. Op weg naar dit gecombineerde streefbeeld zijn met het beleid uit de derde Nota waterhuishouding (integraal waterbeheer) belangrijke stappen gezet. Hoe geslaagd dit beleid en beheer ook kunnen worden genoemd, toch is het noodzakelijk het waterbeleid steeds opnieuw te bezien en waar gewenst aan te passen aan maatschappelijke en andere ontwikkelingen. Door middel van een open planproces is aan alle bij het waterbeheer betrokkenen de gelegenheid gegeven hun zienswijze op het huidige en toekomstige waterbeleid kenbaar te maken. De resultaten van dit proces zijn geformuleerd in de beleidslijnen in voorliggende vierde Nota waterhuishouding.

2. Strategie, beleid op hoofdlijnen en perspectief

11

Integraal waterbeheer blijft de strategie van het waterbeleid. De vierde Nota waterhuishouding gaat door op de ingeslagen weg. De bijna-overstromingen van de Rijntakken en de overstromingen in het Maasstroomgebied maken duidelijk dat rivieren meer ruimte moeten krijgen. Voor het bereiken van de doelstellingen is meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu noodzakelijk. Gebiedsgericht beleid is daarbij een sleutelbegrip. Problemen die lokaal en regionaal spelen moeten ook zo veel mogelijk op dat niveau worden aangepakt. Dat vereist ook anders omgaan met normen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van het perspectief dat de regering met het voorgenomen waterbeleid voor ogen staat.

3. Watersystemen

21

In dit hoofdstuk staan watersystemen centraal. Gewerkt wordt van een laag naar een hoog schaalniveau. Eerst komen de regionale watersystemen, beginnend bij het water in de stad, aan de orde. Vervolgens is het de beurt aan de grote rivieren, het Natte Hart en de Zuidelijke Delta. Tenslotte worden kust en zee en de oceanen behandeld.

3.1 Het water in de stad

21

Wateren in de stad vormen een integraal onderdeel van regionale watersystemen en zijn dan ook niet als afzonderlijke watersystemen te beschouwen. Toch zijn er redenen om het stedelijk waterbeheer in een aparte paragraaf te behandelen. De problematiek van (grond)wateroverlast, afvalwater en waterverbruik is anders dan die in het landelijk gebied. De ecologische potenties van het stedelijke watersysteem worden slechts beperkt benut. Water in de stad is een tot nu toe vergeten onderdeel van de regionale watersystemen. Een opwaardering hiervan kan zowel voor de stedelijke wateren als voor de regionale systemen als geheel positief uitwerken. In de afgelopen jaren zijn veelbelovende initiatieven genomen voor een meer duurzaam stedelijk waterbeheer. Belangrijke elementen hiervan zijn waterbesparende maatregelen in de woning, het afkoppelen van verhard oppervlak van de riolering, het vasthouden van regenwater in vijvers en in de bodem, en herwaardering van watersystemen bij de ruimtelijke inrichting van (nieuwe) woongebieden.

3.2 De regionale wateren

27

In de doorgaans kleinschalige regionale watersystemen is de sterke land-water interactie van grote invloed op het beheer. Landgebruik en waterbeheer kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien. Succes staat of valt met een samenhangende benadering op regionale schaal. Functie-

toekenning en bodemdaling hangen nauw samen. Een benadering waarbij waterhuishouding, ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeleid op elkaar zijn afgestemd en waarin de gewenste grondwatersituatie voor gebieden is vastgelegd als basis voor de regionale inrichting. Water als ordenend principe, daar draait het om bij het beheer van de regionale wateren.

3.3 De Grote Rivieren

33

De voornaamste uitdaging voor de grote rivieren in de volgende decennia is het handhaven van de veiligheid, ook bij hogere maatgevende afvoeren, in combinatie met het behoud van LNC-waarden, het bevorderen van de scheepvaartfunctie en de ontwikkeling van nieuwe natuur. Integraal rivierbeheer dus. Duurzame hoogwaterbescherming in het rivierengebied krijgt vorm door een combinatie van maatregelen: water vasthouden, ruimte voor de rivieren en voorzorgsmaatregelen.

Integraal rivierbeheer vereist een stroomgebiedbenadering. Nauwe samenwerking met Rijn-, Schelde- en Maasoeverstaten is van groot belang. Waterbeheer, ruimtelijke ordening en natuurontwikkeling gaan hand in hand.

3.4 Het Natte Hart

39

IJsselmeer, Markermeer, de Randmeren van Kampen tot Almere. Amsterdam-Rijnkanaal en Noordzeekanaal. Watersystemen door mensenhand gevormd. Alle onderdeel van eenzelfde boezem die het kloppende natte hart van Nederland vormt. Gevoed vanuit de Rijntakken vervult het Natte Hart een centrale functie in de waterhuishouding van de noordelijke helft van Nederland. Het Hart is ingericht naar de huidige inzichten, maar niet naar de nieuwste. Met de wens om in de toekomst de sterk groeiende waterbehoefte op te vangen door meer oppervlaktewater te winnen is nog geen rekening gehouden. Evenmin is met een stijgende zeespiegel rekening gehouden. Het peilbeheer is onnatuurlijk, maar kan niet worden aangepast zonder aanpassing van de infrastructuur van de omliggende gebieden. De zoet-zout scheiding bij de uitgang van de boezem is keihard. De recreatieve behoefte neemt toe, dat zal in goede banen moeten worden geleid. Gelijkijdig groeit ook het belang voor de beroepsscheepvaart. Er komen steeds meer ruimtelijke claims op het gebied. Het is tijd voor het opstellen van een integrale visie op de gewenste ontwikkeling van het IJsselmeergebied.

3.5 De zuidelijke Delta

45

De zuidelijke Delta, oorspronkelijk een gebied vol samenhangende estuaria, heeft de afgelopen decennia een aanzienlijke verandering ondergaan. Tijdens de realisatie van de Deltawerken (bescherming tegen overstroming) is in de loop der jaren het beleid meer en meer gericht op het zoveel mogelijk behouden van de hoge natuurlijke waarden van het gebied. Dit heeft ertoe geleid dat zowel tijdens de uitvoering als in de jaren daarna tevens is geïnvesteerd in het behoud en waar nodig herstel van gezonde watersystemen: Oosterschelde, Grevelingen, Veerse Meer, Westerschelde, Volkerak- Zoommeer, Haringvliet-Hollandsch Diep. Ondanks de vaak hoge natuurwaarden van deze systemen heeft de noodzakelijke compartimentering naast vergroting van de veiligheid tot soms harde grenzen geleid die een gebied in waterhuishoudkundig en ecologisch opzicht ook kwetsbaar kunnen maken. Gedeeltelijk herstel van de verbindingen tussen deze systemen biedt naast vergroting van de veerkracht mogelijkheden om de bestaande natuurwaarden verder te versterken doordat zout-zoet gradiënten worden hersteld.

3.6 Kust en Zee

49

Kust en Zee. Daar kan je nog de ruimte en het vrije spel van water en zand beleven. Dat moet zo blijven. De waterkwaliteit van Noordzee en kustwateren is de laatste tien jaar duidelijk verbeterd, maar dat komt nog onvoldoende tot uiting in een herstel van het ecosysteem. Kust en Noordzee worden steeds intensiever gebruikt. Dat gebruik moet wel duurzaam zijn en mag niet ten koste gaan van de veerkracht van de kust. Noordzee, Waddenzee en kust hebben ruimte nodig om mee te kunnen groeien met de verwachte stijging van de zeespiegel.

3.7 Oceanen

55

Oceanen zijn meer dan leeg, koud en nat. Zij bevatten grote, vaak zelfs nog onbekende natuurlijke rijkdommen; zij leveren veel zuurstof en zijn een bepalende factor voor ons klimaat.

De oceanen zijn grotendeels nog onaangetast; hun bodemschatten zijn wereldwijd erkend als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid. Zij zijn echter, direct of indirect, in toenemende mate voorwerp van menselijke activiteiten, en daarbij vrij toegankelijk. Die vrijheid draagt het risico in zich van overexploitatie van biotische en abiotische rijkdommen; zij kan de oceanen doen verworden tot de uiteindelijke vergaarbak van afbraak- en restproducten van menselijke activiteiten. Nederland blijft zich daarom inzetten voor een duurzaam gebruik van de oceanen, zowel in internationale organisaties als met concrete activiteiten.

4. Thema's

59

Behalve een beschrijving van de watersystemen en het daarvoor te ontwikkelen beleid is het noodzakelijk om aan enkele onderwerpen extra aandacht te schenken vanwege eerder aangekondigde besluitvorming hierover.

4.1 Veiligheid

59

Zonder dijken en duinen zou meer dan de helft van Nederland regelmatig onder water lopen. Ons uitgebreide stelsel van dijken en duinen is dan ook essentieel voor een veilig en leefbaar Nederland en een basisvoorwaarde voor een gezonde economische ontwikkeling. De Wet op de waterkering vormt de wettelijke basis voor de bescherming tegen overstroming.

Bescherming tegen hoogwater is eeuwenlang vrijwel synoniem geweest aan het bouwen en onderhouden van waterkeringen. De hoogwaters van de afgelopen jaren hebben ons echter doen beseffen dat duurzame bescherming meer is dan het periodiek versterken van de waterkeringen. Duurzame hoogwaterbescherming kan het beste worden gerealiseerd door zoveel mogelijk met natuurlijke processen mee te werken. De mens doet een stapje terug om rivieren, estuaria en kust meer ruimte te geven.

4.2 Verdroging

65

In totaal wordt 6.200 km² Nederlands natuurgebied als verdroogd aangemerkt. Al heet Nederland dan een waterland te zijn, deze cijfers liegen er niet om. Verdroging geldt als één van de belangrijkste oorzaken voor het achteruitgaan van de kwaliteit van de natuur in Nederland. In de derde Nota waterhuishouding is het verdrogingsprobleem dan ook herkend en erkend en sindsdien wordt over een breed front aan de bestrijding van de verdroging gewerkt. Voor het herstel van verdroogde gebieden zijn maatregelen nodig in het gebied zelf, maar ook in het omliggende gebied. Omliggend gebied dat een breed scala van gebruik kent van bewoning tot gebruik als landbouwgrond. Daarom zal voor veel gebieden een integrale aanpak nodig zijn die zich uitstrekt tot buiten het verdroogde gebied zelf. Een aanpak die samenhang aanbrengt in de benodigde kwalitatieve en kwantitatieve eisen van natte natuur aan regionale watersystemen. Die werkwijze is noodzakelijk maar complex. Het Rijk wil daarbij in de planperiode een stimulerende en ondersteunende rol blijven vervullen.

4.3 Emissies

71

Hoewel de puntlozingen afkomstig van industriële en communale bronnen de afgelopen jaren duidelijk zijn afgenomen en er een aanzienlijke verbetering van de waterkwaliteit en de kwaliteit van het recent gevormde sediment is waar te nemen, zijn water en waterbodems nog lang niet schoon genoeg. Om een stap verder te komen in de reductie van emissies is het noodzakelijk de nadruk te leggen op de aanpak van diffuse bronnen: *verontreinigingen uit landbouw, bouwmaterialen en scheepvaart, wegverkeer en atmosferische dispositie*. De maatregelen richten zich nu vooral op het beperken, wijzigen of verbieden van gangbare toepassingen van milieubelastende producten en materialen. Ten dele wordt dit via internationale en landelijke afspraken geëffectueerd maar, waar nodig en mogelijk, wordt gestreefd naar maatregelen op regionaal niveau.

Bij het streven naar verdere reductie van emissies door de industrie wordt het accent gelegd op langetermijnoplossingen zoals goede product- en grondstofkeuze, schone technologie en het sluiten van kringlopen. Voor de korte termijn ligt de nadruk op een verbetering van de interne bedrijfsvoering.

De afgesproken stikstofverwijdering bij de zuivering van stedelijk afvalwater vraagt in de komende jaren nog forse investeringen. Het beperken van overstorten en de aanpak van nog ongezuiverde lozingen in het buitengebied is een belangrijke opgave voor de planperiode.

4.4 Waterbodems

79

De kwaliteit van recent gevormde waterbodems is onmiskenbaar beter dan die van oudere, maar op veel plaatsen is de verontreiniging nog aanzienlijk. Het noodzakelijke baggerwerk voor de afvoer van water en voor de scheepvaart brengt daardoor veel extra kosten met zich mee. Daarnaast vraagt herstel van watersystemen niet alleen om schoon water, maar ook om schone waterbodems.

De oplossing van de problemen ligt primair in de aanpak van de vervuiliingsbronnen. Naast reductie van de vervuiliingsbronnen is sanering van de ernstig vervuilde waterbodems noodzakelijk. In het omgaan met vrijkomende baggerspecie wordt in de komende jaren bezien of de rigide klasse-indeling kan worden vervangen door een meer gedifferentieerde aanpak: verspreiden indien verantwoord voor het ontvangende systeem, verwerken (scheiden, reinigen, toepassen) waar mogelijk tegen redelijke kosten, en storten als een vooralsnog onontkoombare, maar milieu- en kosteneffectieve, sluitpost.

5. Bestuurlijke organisatie

84

In de derde Nota waterhuishouding is het concept van integraal waterbeheer op de kaart gezet. Voor de feitelijke vormgeving van integraal waterbeheer werden waterschappen die zo veel mogelijk geïntegreerd zorg dragen voor het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, noodzakelijk geacht. Voor de vorming van all-in waterschappen was een fusieproces noodzakelijk dat tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen heeft geleid. De uitgangspunten van NW3 hebben nog niet aan actualiteitswaarde ingeboet. De voorgestelde aanpassingen betreffen 'fine tuning'. Het accent verschuift van een structuurdiscussie naar optimalisatie van de uitvoering. Dit kan delegatie inhouden van een deel van de operationele taken voor het grondwaterbeheer en het provinciale vaarwegbeheer naar de waterschappen.

6. Instrumentarium

88

De maatschappelijke vraagstukken zijn complexer, dynamischer en vaak ook grootschaliger geworden. Het omgevingsbeleid, waarvan het waterbeleid een onderdeel is, ontkomt niet aan de gevolgen van deze ontwikkelingen. Op het niveau van de provincies worden diverse initiatieven genomen om te komen tot een (meer) integrale planvorming. Dit goede voorbeeld verdient navolging.

Onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid om een heffing in te stellen op verschillende diffuse bronnen. De mogelijkheden zijn zeer beperkt. Voor de verdrogingsbestrijding zal de GEBEVE-regeling nog twee jaar worden voortgezet. Er zullen voorlopig geen initiatieven worden genomen om te komen tot een integrale waterwet. Ontwikkelingen op het gebied van de financiering van het waterbeheer en de Europese regelgeving kunnen echter op termijn een verdere integratie van de huidige wetgeving tot gevolg hebben. Voor het realiseren van de verschillende plannen rond de grote watersystemen zal de methode van het open planproces worden gebruikt.

7. Internationaal waterbeleid

93

De kwaliteit en het functioneren van grensoverschrijdende riviersystemen en de inrichting en geleiding van het gebruik ervan, inclusief de bescherming tegen hoogwater, is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de staten die een stroomgebied delen. Hetzelfde geldt voor de zeeën die door de rivieren worden gevoed. Deze verantwoordelijkheid moet tot uiting komen op het daarvoor meest passende schaalniveau; op een hoger schaalniveau of in breder kader tot stand gekomen internationale verdragen, regels en afspraken gelden als randvoorwaarden. Het afleggen van publieke reken-schap is een belangrijk onderdeel van de verantwoordelijkheid. Rationali-sering van het internationale overleg en betere afstemming tussen de overlegkaders is nodig ter verbetering van de consistentie en ter voorkoming van dublures.

8. Financiële en economische consequenties

97

Een belangrijk gegeven als het gaat om de financiële consequenties van het beleid dat in deze nota wordt gepresenteerd, is dat de richting hiervan in sterke mate geënt is en voortbouwt op de beleidslijnen van de derde Nota waterhuishouding van 1990 en de Evaluatienota Water van 1993.

Bovendien is er aanvullend een forse financiële impuls aan het waterbeleid gegeven. Daarbij gaat het om een andere manier van omgaan met onze rivieren met het oog op de bescherming tegen hoogwater.

Uitgangspunt bij het formuleren van het beleid in deze nota is dat kostenstijgingen binnen aanvaardbare grenzen blijven. Waar het gaat om de bedrijven (industrie en landbouw) vormt de draagkracht van de sectoren een toetsingscriterium bij de beleidsuitvoering.

8.1 Kostenramingen voortzetting huidige praktijk voor overheden

99

Grafieken van en toelichting op de kosten voor gemeenten, waterschappen, provincies en de rijksoverheid.

8.2 Kostenramingen aanvullende maatregelen door overheden

102

Grafieken van en toelichting op de kosten voor gemeenten, waterschappen, provincies en de rijksoverheid.

8.3 Financieel-economische consequenties voor sectoren

105

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de consequenties van het beleid voor huishoudens, industrie, landbouw, waterrecreatie en drinkwaterbedrijven. Ook de macro-economische gevolgen van het beleid worden toegelicht.

Bijlage

110

In de bijlage zijn de parameters opgenomen voor de kwaliteitsbeoordeling van oppervlaktewater, zwevende stof en sediment. Tabel 1 bestaat uit twee delen: stoffen en overige parameters. In tabel 2 zijn de huidige getalswaarden voor het omgaan met verontreinigd sediment opgenomen: de toetsings-waarden, de uniforme gehaltetoets, de interventiewaarden en signalerings-waarden voor metalen. Tevens is een globale toetsing (meetgegevens 1995-1996) van probleemstoffen opgenomen. De bijlage wordt afgesloten met een beschrijving van bioassays en bioindicatoren.

1. INLEIDING

«Een veilig en goed bewoonbaar land met gezonde en duurzame watersystemen» is het streefbeeld waarmee het Nederlandse waterbeheer anno 1998, het jaar waarin de Rijkswaterstaat zijn tweehonderdste jaargang beleeft, de geschiedenis zal ingaan. Nieuw? Welnee. De eerste helft van het streefbeeld bestaat al eeuwenlang en is zelfs aanleiding geweest tot de geboorte van de Rijkswaterstaat in 1798. Het ligt nu eenmaal in de aard van ons waterrijke land, dat het continu verdediging behoeft tegen overstromingen vanuit de zee en de rivieren. Tegelijkertijd is het voortdurend nodig geweest veel energie te steken in het conditioneren van de zachte bodem zodat het land bewoonbaar en bewerkbaar kon blijven.

Watersysteembenadering

De tweede helft van het streefbeeld, «met gezonde en duurzame watersystemen», kent een veel kortere historie. Eind jaren zestig leidde de problematiek van de verontreiniging van ons oppervlaktewater tot een structurele aanpak van de belangrijkste vervuillingsbronnen. De slechte kwaliteit van het oppervlaktewater bedreigde niet alleen de volksgezondheid maar ook het natuurlijke leefmilieu. Beleid voor beide helften van het streefbeeld werd aanvankelijk als afzonderlijke sporen uitgewerkt. In de jaren tachtig groeide het besef dat het streven naar veiligheid en bewoonbaarheid niet los staat van een benadering gericht op gezonde en duurzame watersystemen. Bovendien zag men in dat het waterbeheer deze doelen veel effectiever en efficiënter kon benaderen, als er behalve een interne samenhang ook een goede afstemming op andere relevante beleidsterreinen zou worden bereikt. Dit besef kreeg in het midden van de jaren tachtig de naam integraal waterbeheer.

Integraal waterbeheer

In de derde Nota waterhuishouding, die in 1989 het licht zag, werd deze gedachtegang uitgewerkt. Integraal waterbeheer en watersysteembenadering werden in de jaren negentig de sleutelbegrippen van waterbeheerders. Dankzij het verworven draagvlak bij de diverse overheden die zich met waterbeheer bezighouden, is veel van deze beleidsnota inmiddels vertaald in concrete maatregelen en is het gecombineerde streefbeeld weer iets dichterbij gebracht. Hoe geslaagd dit beleid en beheer ook kan worden genoemd, toch bleek het noodzakelijk het waterbeleid opnieuw te bezien en waar gewenst aan te passen vanwege de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, de voortgaande bodemdaling, de verwachte klimaatverandering en andere factoren. De resultaten van dit proces zijn geformuleerd in de beleidslijnen in deze vierde Nota waterhuishouding.

Open planproces

De vierde Nota waterhuishouding is tot stand gebracht door middel van een open planproces, dat alle betrokkenen bij het waterbeheer de gelegenheid gaf hun zienswijze op de voortgang van het waterbeleid mondeling of schriftelijk te kunnen meedelen. Als basis voor twee series van landelijke en regionale bijeenkomsten in 1996 en 1997 heeft het projectteam twee discussiestukken uitgebracht: de visienotitie «Ruimte voor Water» in 1995 en het «Schetsboek voor een vierde Nota waterhuishouding» in 1996. Uit deze bijeenkomsten, waar ruim 3000 mensen aan deelnamen, is naar voren gekomen dat de interne samenhangen binnen het waterbeheer, de relaties tussen kwaliteitsbeheer en kwantiteitsbeheer van oppervlaktewater en de relaties tussen het beheer van oppervlakte- en dat van grondwater aanzienlijk zijn verbeterd sinds het verschijnen van de derde Nota waterhuishouding. Ook is gebleken dat er in organisatorische zin belangrijke stappen zijn gezet op het punt van integraal beheer van de oppervlaktewateren. De discussies toonden echter ook aan dat, hoewel de samenhang met andere relevante beleidsterreinen nadrukkelijker in beeld is gekomen, de concrete vormgeving en uitwerking hiervan in de praktijk duidelijk achterbleven bij de voortgang van de interne samenhangen. Een korte samenvatting van de eerste serie discussies en

schriftelijke reacties naar aanleiding van «Ruimte voor Water» is in het najaar van 1996 verschenen onder de titel «Vol van Water, de meningen gepeild».

Versterking en verbreding van bestaand beleid en verdieping van het beheer

Als mogelijke indeling van de vierde Nota waterhuishouding werd in «Ruimte voor Water» een drieluik gepresenteerd dat bestaat uit de elementen versterking, verbreding en verdieping. Dit drieluik heeft een duidelijk herkenbaar stempel gedrukt op de uitwerking van de beleidslijnen.

Versterking van de uitvoering van het beleid: zowel de discussies als de resultaten van de Watersysteemverkenningen (WSV) gaven aan dat de realisatie van de doelen en streefbeelden van de derde Nota waterhuishouding versterking vereist. Met name geldt dit voor de aanpak van emissies, waterbodems, verdroging en veiligheid.

Verbreding van het beleidsmatige blikveld: om op een efficiënte en effectieve wijze problemen in het waterbeheer te kunnen aanpakken, is het nodig de afstemming op andere beleidsterreinen te verbeteren. In het open planproces kwam vooral de wens naar voren om de aandacht voor de omgeving te verbreden door ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeleid erbij te betrekken. Ook bleek er veel behoefte aan het verbeteren van de samenwerking tussen waterbeheerders, gemeenten, provincies en aan een grotere samenhang tussen de verschillende planfiguren.

Verdieping van het waterbeheer: naast de verdere uitwerking en concretisering van de beleidslijnen van de derde Nota waterhuishouding is het van belang een klimaat te creëren waarin het mogelijk is tijdig nieuwe probleemvelden en aandachtsgebieden te identificeren. De aandacht moet vooral gericht worden op de gevolgen van mogelijke klimaatontwikkelingen voor het waterbeheer en de langetermijneffecten van de voortgaande bodemdaling.

Watersystemen van sloot en gracht tot oceaan

Tijdens het open planproces kwam veelvuldig de vraag aan de orde of deze nota aandacht zou geven aan stroomgebieden, een aanpak die in internationaal verband steeds vaker wordt toegepast. Om aan deze vraag tegemoet te komen, is de ontwikkeling van de integrale aanpak van watersystemen op verschillende schaalniveaus centraal gesteld. De watersystemen worden behandeld van dichtbij naar veraf, van het water in de directe leefomgeving tot de oceanen. Deze aanpak heeft niet alleen als voordeel dat de onderlinge samenhang van de verschillende schaalniveaus in beeld wordt gebracht, maar ook dat de problematiek gemakkelijker herkenbaar is voor gebruikers en beheerders.

De thema's

Omdat de thema's veiligheid, verdroging, emissies en waterbodems de afgelopen jaren regelmatig voor het voetlicht kwamen als belangrijke beleidsonderwerpen waarvoor de vierde Nota waterhuishouding nadere besluitvorming zou ontwikkelen, hebben ze naast de aandacht voor de watersystemen hun aparte plaats in de nota gekregen.

Oud nieuws

Door het open karakter van het productieproces is veel van het beschreven beleid in deze nota al uitgebreid onderwerp van discussie geweest en in sommige gevallen reeds in gang gezet. In de planperiode zal de dialoog met de verschillende maatschappelijke groeperingen worden voortgezet.

De planperiode van de nota

Het beleid van de vierde Nota waterhuishouding beslaat de periode 1998–2006 met hier en daar een doorkijk naar latere jaren.

2. STRATEGIE, BELEID OP HOOFDLIJNEN EN PERSPECTIEF

Integraal waterbeheer

Met de derde Nota waterhuishouding (NW3) is onder de noemer integraal waterbeheer een nieuwe strategie uitgezet. Een strategie die als uitgangspunt neemt dat de na te streven doelen voor het waterbeheer alleen door een integrale benadering kunnen worden bereikt. Integraal waterbeheer is een succes gebleken. De vierde Nota waterhuishouding (NW4) gaat met volle kracht door op deze ingeslagen weg. De noodzaak tot versterking van de uitvoering, maar ook van verbreding en verdieping van het integraal waterbeheer is tijdens het open planproces duidelijk geworden. De Watersysteemverkenningen (WSV) maken duidelijk dat bij ongewijzigd beleid een aantal NW3 doelstellingen niet binnen de destijds gestelde termijnen gehaald kunnen worden. De bijna-overstromingen van de Rijntakken en de overstromingen in het Maasstroomgebied in de afgelopen jaren maken duidelijk dat maatregelen die herhaling moeten voorkomen meer inhouden dan het eenvoudig verhogen van de dijken. Een strategie die leidt tot een duurzame oplossing vergt maatregelen die niet alleen betrekking hebben op de waterkering of op het riviersysteem zelf. NW4 pleit daarom voor meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu, gericht op de verschillende belangen zoals veiligheid, landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, transport, recreatie en visserij, daarbij ruimte scheppend voor gebiedsgericht maatwerk: een combinatie van een geïntegreerde generieke aanpak voor de landelijke gemeenschappelijke doelen en een specifieke regionale uitwerking, rekening houdend met de lokale omstandigheden en mogelijkheden.

Grote economische belangen

Water als transportas, productiemiddel voor landbouw en industrie, grondstof voor de drinkwatervoorziening, koelmiddel en als intrinsieke landschappelijke-, natuur-, en cultuurhistorische waarde is van grote betekenis voor de economie van ons land. Door te investeren in een goede waterhuishouding (keren en beheren) zijn randvoorwaarden geschapen voor de ontwikkeling van een hoogwaardige industriële samenleving. De vervangingswaarde van de investeringen die door waterkeringen worden beschermd, bedraagt naar schatting ruim 4.000 miljard gulden. Blijvende aandacht en zorg voor het waterhuishoudkundig systeem is een harde randvoorwaarde voor de ontwikkeling en instandhouding van Nederland.

Een groeiende economie, een groeiende bevolking, de wens te bouwen in en aan het water, de aanleg van nieuwe infrastructuur, de diffuse verontreiniging en vervuilde waterbodems, de voortschrijdende bodemdaling en de verandering van het klimaat maken het noodzakelijk dat daarop vanuit de waterhuishouding tijdig wordt geanticipeerd. Dit kan gebeuren door naast andere (economische en sociaal-maatschappelijke) ook ecologische en hydrologische ordeningsprincipes te laten dienen als grondslag voor ruimtelijke keuzes. Niet alles kan tegelijkertijd aandacht krijgen. Het gaat vaak om langdurige processen met als perspectief een duurzame economische ontwikkeling. In de nota Milieu en Economie wordt hierop nader ingegaan.

Inspelen op ontwikkelingen

Water is een bedreiging wanneer er te veel of te weinig van is of als het te warm of te vuil is. Eeuwenlang is, van poldersloot tot hoofdsysteem, gebouwd aan een indrukwekkende infrastructuur opgebouwd voor de waterhuishouding en de bescherming tegen overstroming. De besluitvorming die hieraan ten grondslag ligt, kent de prioriteiten van dat moment, zoals landbouw, scheepvaart, veiligheid en van recenter datum: milieu, landschap en natuur.

De toenemende intensiteit van het gebruik en de eisen met betrekking tot de veiligheid van het achterliggende land vragen om een hierop inspeland waterbeleid.

Er zal ook rekening gehouden moeten worden met de verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging en de voortgaande bodemdaling.

De conclusies van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) wijzen er op dat klimaatverandering als gevolg van het broeikas-effect is ingetreden. Hoewel er

nog veel onzekerheden bestaan, zullen veranderingen in temperatuur en windklimaat, een versnelling van de stijging van het zeeniveau en wijzigingen in de afvoer van de grote rivieren op de langere termijn een extra claim leggen op het waterhuishoudkundig systeem.

Hoewel precieze voorspellingen voor een regio als de Noordzee of het stroomgebied van de Rijn thans niet mogelijk zijn, zal met veranderingen en onzekerheden rekening gehouden moeten worden. Daarbij komt dat de Nederlandse bodem in beweging is als gevolg van zowel geologische processen als van menselijke ingrepen. De verlaging van het grondwaterpeil zorgt voor klink van klei en veenafzettingen en oxidatie van veen. Gegevens over klimaatverandering en bodemdaling geven voor de korte en middel-lange termijn geen aanleiding de ruimtelijke hoofdstructuur zoals vastgelegd in VINEX en de actualisering daarvan, te wijzigen. Voor de lange termijn zal in het nationaal ruimtelijk beleid wel rekening gehouden moeten worden met de effecten van zeespiegelstijging en bodemdaling. Een langetermijnstrategie is nodig om effectief te kunnen inspelen op deze ontwikkelingen. Daarbij staan twee denklijnen centraal. In de eerste plaats de lijn die uitgaat van het zoveel mogelijk op een natuurlijke wijze omgaan met water en watersystemen. Onbewust tegen natuurlijke processen in werken, tast niet alleen wezenlijke waarden en kwaliteiten van de watersystemen aan, maar vergt daarnaast veel inspanning en brengt in het algemeen uiteindelijk hoge kosten met zich mee. De kwetsbaarheid neemt dan toe en de veerkracht verdwijnt meer en meer (zie uitwerking onder het thema Veiligheid).

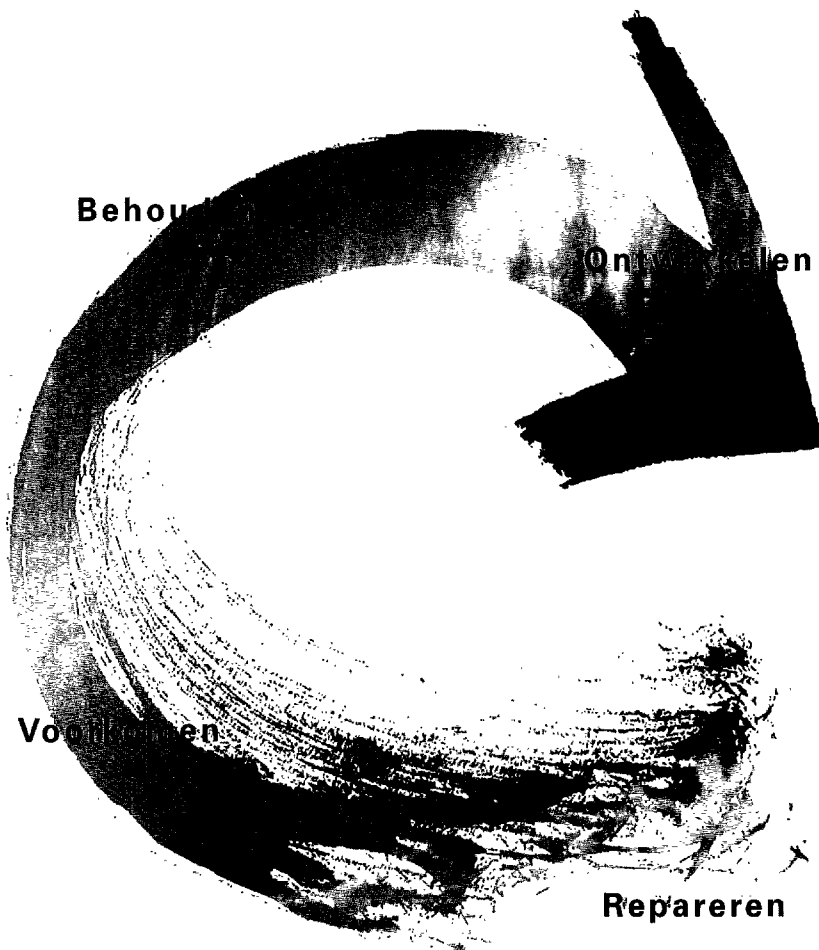
Als tweede gaat het er om vanuit het waterbeleid de watersysteem- en stroomgebiedbenadering (zowel nationaal als internationaal) te benadrukken. De samenhang binnen het waterbeheer en tussen water-, milieubeleid en ruimtelijke ordening (met name voor de functies landbouw, natuur en stedelijk gebied) wordt in zo'n gebiedsgerichte benadering efficiënt bewerkstelligd. In de opzet van deze nota wordt dit vormgegeven door te beginnen met de problematiek dicht bij huis. Water in de stad en regionaal waterbeheer komen als eerste aan bod waarna aandacht aan de zee en oceanen wordt geschonken. Een goede manier van omgaan met de watersystemen op de lagere niveaus vormt een noodzakelijke basis voor het voorkomen van problemen op een hoger schaalniveau. Bij de uitwerking zullen, waar relevant, de gevolgen voor de waterhuishouding van sluipende processen als bodemdaling en klimaatverandering aandacht krijgen.

Hoofddoelstelling NW4

Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd.

Vergroten van samenhang en betrokkenheid

Zowel het waterbeleid, het milieubeleid, het beleid voor de ruimtelijke ordening als het natuurbeleid hebben de afgelopen 25 jaar een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Daarmee is sturing gegeven aan de ontwikkeling van een samenleving in een dichtbevolkt, sterk ontwikkeld, laaggelegen land. Voor allerlei sectoren zijn knelpunten gesignaleerd en vaak ook opgelost. De logische samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen is helaas niet altijd goed uit de verf gekomen. Meer samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen is noodzakelijk. In het verleden is bij de signalering van knelpunten vaak in plaats van «hoe pakken we het samen aan?» de discussie verschoven naar «wie doet wat?» en vooral «wie betaalt wat?». Het toekomstig waterbeleid houdt een verandering in: een verandering van het aanpakken van knelpunten naar het stimuleren van positieve ontwikkelingen. De watersystemen moeten flexibel en veerkrachtig worden. De manier waarop dat kan plaatsvinden, wordt gesymboliseerd in de figuur op de volgende bladzijde.



De richting van de pijl geeft de gewenste ontwikkeling van het beleid weer. In plaats van almaar te repareren van dat wat slecht is of wat mis is gegaan, verdient het de voorkeur schade zoveel mogelijk te voorkomen, het goede te behouden en zo mogelijk ruimte te scheppen voor het ontwikkelen van nieuwe kansen. Niet voor alle onderwerpen is de beleidsontwikkeling even ver. Sommige onderwerpen bevinden zich op het grensvlak van twee beleidsstadia. In deze Nota wordt per hoofdstuk (onderdeel) de ontwikkeling van het beleid geïllustreerd.

De waterhuishouding raakt vele belangen, er zijn veel overheden bij betrokken en is van belang voor alle inwoners van Nederland.

Naarmate doelgroepen vaker bij beleidsontwikkelingen en implementatie worden betrokken, roepen klassieke instrumenten als dwang en transactie weerstand op. Daarom is een vroegtijdige inbreng en betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen van groot belang. Voor het waterbeheer zal dit in de planperiode verder worden

uitgewerkt. Als voorbeeld kan worden genoemd de activiteiten in veel gemeenten rond de lokale implementatie van duurzame ontwikkeling (Agenda 21).

Vergroten van de veerkracht

Het aansluiten bij natuurlijke processen en het herstellen van de veerkracht van watersystemen is een belangrijke leidraad voor het toekomstig waterbeheer. Concreet kan hieraan als volgt inhoud worden gegeven:

- Maak gebieden meer zelfvoorzienend door waterconserving te stimuleren en waterbuffering te bevorderen. Dit heeft als bijkomend voordeel dat bestaande problemen met betrekking tot verdroging en verontreiniging door gebiedsvreemd water worden beperkt. Langs deze weg kan ook een bijdrage worden geleverd aan het vergroten van het oppervlak natte natuur en het voorkomen van wateroverlast. Op deze manier worden problemen minder afgewenteld op naastgelegen gebieden maar worden oplossingen binnen stroomgebieden gezocht.

- Vergroot het zelfregulerend vermogen van watersystemen door in beken, rivieren, estuaria en kusten de van origine aanwezige dynamische processen toe te laten. Dit betekent dat verdere insnoering wordt gestopt en dat de voorzichtig ingeslagen weg van herstelmaatregelen met kracht wordt voortgezet. Hiermee wordt tevens een bijdrage geleverd aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van Nederland.

Maar dit alleen is niet voldoende. Extreme omstandigheden, als zware stormen op zee en hoge rivierafvoeren, vragen om extra ruimte, ruimte waarmee de spiraal van bodemdaling en dijkverhoging, van de oprukkende bebouwing en de vraag om bescherming tegen hoogwater, kan worden doorbroken. Dit vergt een aanpak die stapsgewijs wordt gerealiseerd en een lange reeks van jaren moet worden volgehouden. Een duurzaam veiligheidsbeleid betekent dat beperkingen moeten worden opgelegd aan niet-rivier- of kustgebonden bestemmingen met bebouwing in gebieden buiten de primaire waterkering, zoals uiterwaarden en duinen. Daarnaast zal door het verlagen van de uiterwaarden en het vergroten van het doorstroomprofiel de opstuwing van het hoogwater in rivieren en estuaria worden verminderd.

De inrichting van Nederland voor de volgende eeuw zal ook de aanleg van groot-schalige infrastructuur en stadsuitbreidingen met zich meebrengen. Omdat dit in alle gevallen een aantasting van het waterhuishoudkundig systeem betekent, wordt gestreefd naar mitigatie of (indien onvoldoende) compensatie van de als gevolg hiervan aangetaste waterhuishoudkundige systemen.

Veel is bereikt met het terugdringen van de vervuiling, er is echter nog geen reden achterover te leunen. Gebruiksfuncties worden nog beperkt en noodzakelijke aanpassingen van het waterhuishoudkundig systeem worden bemoeilijkt als gevolg van doorgaande diffuse verontreiniging en de verontreinigingserfenis vanuit het verleden: de vervuilde waterbodem. Het voorkomen van verontreiniging, het stand-still-beginsel en het verminderen van de risico's van de bestaande verontreiniging blijven belangrijke uitgangspunten van het beleid. De problematiek is niet van het ene jaar op het andere op te lossen. Het vergt een langdurig vol te houden programma, waarbij de aanpak van diffuse bronnen feitelijke resultaten oplevert, ook als het gaat om het terugdringen van minder bekende microverontreinigingen, en waarbij de sanering van vervuilde waterbodems wordt voltooid.

Gebiedsgericht beleid

Het waterbeleid, zoals hiervoor geschetst, heeft alleen kans van slagen als het in samenwerking met betrokkenen en dus in de directe omgeving van mensen gestalte krijgt. Dit betekent dat problemen die lokaal en regionaal spelen ook zo veel mogelijk op dat niveau worden aangepakt. Ruimte voor water betekent ook speelruimte voor de lokale situatie. Een gebiedsgerichte aanpak, waarbij binnen generieke grenzen naar een optimum kan worden gestreefd, is noodzakelijk voor de realisatie van de doelstellingen. Hier moet veerkracht gestalte krijgen, door hydrologische ordeningsprincipes naast economische, ecologische en sociaal-bestuurlijke een rol te laten spelen in de

besluitvorming over de bestemming en inrichting van gebieden en de begrenzing van gebieden meer te laten samenlopen met de grenzen van watersystemen. Op dit niveau liggen ook aangrijpingspunten voor de aanpak van de diffuse verontreiniging, waar met maatwerk en gerichte voorlichting gedragsverandering kan worden bereikt.

Dit betekent dat de landelijke doelstellingen en normen lokaal en regionaal ruimte moeten bieden aan gebiedsgericht beleid. Een andere benadering en aanpassing van normen en doelen uit de Evaluatienota Water (ENW) is nodig.

Anders omgaan met normen

In het NMP3 wordt een uiteenzetting gegeven over het systeem van normstelling voor stoffen in het milieubeleid. De hoofdlijnen van dit systeem, en de wijze van omgaan met normen gelden ook voor het waterbeleid.

De meeste elementen van het normenstelsel ondergaan voorlopig geen verandering. Dit betreft met name de wettelijk vastgelegde, grotendeels op EG-richtlijnen gebaseerde, normen voor de kwaliteit van oppervlaktewater waaraan bepaalde functies zijn toegekend (drinkwaterbereiding, zwemwater, viswater, schelpdierwater), voor de lozingen van stoffen van de zwarte lijst, voor de lozingen van zuurstofbindende stoffen en fosfaten en stikstofverbindingen uit stedelijk afvalwater. Ook aan het hanteren van de niet wettelijk vastgelegde normen in de CIW/CUWVO richtlijnen voor lozingen uit verschillende categorieën bedrijven verandert niets. Het woord «voorlopig» is in deze context van belang, omdat er in EU-verband gewerkt wordt aan een nieuwe opzet van de waterregelgeving waarvan de gevolgen voor het nationale beleid pas over ca. twee jaar duidelijk zullen zijn.

Voor wat betreft de onderdelen van het Nederlandse normenstelsel die niet wettelijk zijn vastgelegd en die betrekking hebben op de kwaliteit van het oppervlaktewater, wordt de systematiek enigszins aangepast. Voor de minimumkwaliteit werden deze doelstellingen in NW3 in de vorm van «algemene milieukwaliteit (kwaliteitsdoelstelling 2000)» en de Evaluatienota Water als «grenswaarden» vastgelegd.

De huidige grenswaarde en het voortschrijdend karakter ervan leent zich echter niet goed voor prioriteitstelling. De waarde ligt voor microverontreinigingen namelijk vrij willekeurig tussen het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) en het verwaarloosbaar risiconiveau (VR). Deze ongelijkwaardige positionering per stof leidt tot een weinig eenduidige beoordeling van de water- en waterbodempkwaliteit, en maakt de grenswaarde daardoor minder geschikt voor een op risico's gebaseerde prioritering van de emissiereducties. Voor milieu-eigen stoffen als nutriënten en zware metalen is het bovendien nodig meer rekening te houden met de lokale natuurlijke achtergrond.

In het waterkwaliteitsbeleid wordt voor microverontreinigingen in het vervolg uitgegaan van twee vaste ijkpunten: het minimumkwaliteitsniveau en de streefwaarde. Voor nutriënten wordt alleen een minimumkwaliteitsniveau gedefinieerd. Binnen de regio moet een zekere vrijheid zijn om prioriteiten te stellen bij het realiseren van deze doelen. Daarbij dient echter wel rekening gehouden te worden met (inter-)nationale afspraken over emissiereductie en vanuit benedenstrooms gelegen watersystemen te stellen eisen (voorkomen van afwenteling).

Voor microverontreinigingen wordt het minimumkwaliteitsniveau gebaseerd op het MTR en de streefwaarde op het VR, waarbij rekening wordt gehouden met het natuurlijk achtergrondgehalte. Het MTR en het VR worden op wetenschappelijke gronden vastgesteld en nationaal afgestemd. Daarbij wordt ook rekening gehouden met internationale normenkaders. Het VR is een factor 100 beneden het MTR, waardoor een veiligheidsmarge is ingebouwd rekening houdend met combinatietoxiciteit en accumulatie in ecosystemen. Het MTR wordt periodiek alleen bijgesteld als er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn en internationale afstemming van de normen hiertoe aanleiding geeft. Voor bestrijdingsmiddelen heeft op MTR-niveau afstemming plaatsgevonden met het toelatingsbeleid. De huidige grens- en streefwaarden voor microverontreinigingen vervallen als waterkwaliteitsdoelstelling.

Het nastreven van het MTR geldt voor de waterbeheerder als een inspanningsverplichting. Daarbij vormt de mate van overschrijding van het MTR een belangrijk

toetsinstrument voor het brongericht beleid. Prioriteit wordt op basis van risico-beoordeling gegeven aan de beperking van de emissies van stoffen waarvan de overschrijding van de MTR en de effecten het grootst zijn.

Normstelling voor nutriënten en andere kwaliteitsparameters vereist vanwege de van nature grote (regionale) verschillen en het grote aantal watertypen een gebiedsgerichte aanpak. Voor eutrofiëringsgevoelige, stagnante wateren worden als minimumkwaliteitsniveau de huidige grenswaarden uit ENW als zomergemiddelde waarden voor stikstof en fosfaat gehandhaafd. Daarnaast is voor deze wateren voor fosfaat een streefwaarde opgenomen. Voor de overige oppervlaktewateren zijn deze waarden richtinggevend.

Afhankelijk van de functies van een watersysteem en de natuurlijke omstandigheden kan voor de overige oppervlaktewateren van deze landelijke waarden worden afgeweken. Voorwaarde is dat hierbij tenminste moet worden uitgegaan van een bescherming van het watersysteem op het «laagste ecologische niveau» (zie CUWVO-nota over ecologische normdoelstellingen voor Nederlandse oppervlaktewateren).

Bij de emissiereductie moet prioriteit gegeven worden aan de stoffen waarvoor het minimumkwaliteitsniveau wordt overschreden. Daarvoor geldt in de planperiode een inspanningsverplichting om dit niveau te realiseren. Het bereiken van de streefwaarde blijft als langetermijndoel richtinggevend. Daarom mag voor stoffen beneden het MTR-niveau geen normopvulling plaatsvinden, zodat afwenteling naar andere watersystemen wordt voorkomen. Aanvullende eisen en verdere prioritering om op termijn de streefwaarde te bereiken, vindt gebiedsgericht per watersysteem plaats, afgestemd op de functies, van de watersystemen. Daarbij is het van belang dat naast de normen voor stoffen ook ecologische doelen voor diverse wateren worden vastgelegd en gerelateerd aan waterkwaliteitsparameters. Voor de regionale wateren kan worden aangesloten bij de CUWVO-nota over ecologische normdoelstellingen. Voor de rijkswateren zal worden voortgebouwd op de AMOEBE's uit de NW3 en WSV, en zal verdere afstemming met de natuurdoeltypen plaatsvinden die in het kader van het natuurbeleid zijn ontwikkeld.

Voor een aantal functies zoals grondstof voor de bereiding van drinkwater, viswater en zwemwater blijven de Europese normen maatgevend.

In bijlage I zijn de minimumkwaliteit en streefwaarden voor water en de waterbodem opgenomen. **Dit zijn conceptwaarden in het kader van het project Integrale normstelling stoffen (INS). Vaststelling van deze normen zal plaatsvinden in de regeringsbeslissing over NW4 en NMP3.**

Herstel van watersystemen

Zoals in de Watersysteemverkenningen (WSV) is vastgesteld, is het beleid voor het terugdringen van emissies en met name de puntbronnen nu zodanig ver voortgeschreden, dat het voor het voortgaande ecologische herstel van watersystemen lonend is verder te investeren in fysieke herstelmaatregelen, veelal onder gelijktijdige aanpak van de diffuse verontreiniging en het saneren van vervuilde waterbodems. Het herstel van watersystemen wordt in een ruimer perspectief geplaatst: herstellen waar de vervuiling voldoende is teruggedrongen, herstellen op plaatsen waar de water-

huishoudkundige infrastructuur de veerkracht beperkt en ontwikkelen op plaatsen waar nieuwe infrastructuur wordt gerealiseerd.

Kader voor gebiedsgericht beleid voor watersystemen

Het nationale kader voor gebiedsgericht beleid voor watersystemen wordt op hoofdlijnen gevormd door:

1. De functietoekenning van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem zoals in NW3 is opgenomen in combinatie met de koersbepaling landelijke gebieden uit de VINEX en volgens het SGR
2. De in NW3 neergelegde grondslagen voor integraal waterbeheer, het stand-still-beginsel, het voorzorg-principe, de vervuiler betaalt en de watersysteembenadering. In aanvulling daarop geldt dat de zorg voor watersystemen moet worden opgenomen in andere beleidsvelden. Water is naast economische, ecologische en sociaal-bestuurlijke factoren mede een ordenend principe bij de ruimtelijke ordening.
3. Het beleid voor de landelijke gebieden zoals neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte en het beleid voor de grote rivieren zoals vastgelegd in de beleidslijn Ruimte voor de Rivier.
4. De landelijke normen voor water, bodem en lucht, zoals die in rijksnota's zijn of zullen worden opgenomen.
5. Het in NW4 en NMP3 beschreven beleid.

Perspectief

Met het beleid van deze nota wordt verwacht dat een verdere verbetering van het functioneren van watersystemen kan worden bereikt. In dit regeringsvoornemen heeft het kabinet tot en met 2015 ruim f 3 miljard extra vrijgemaakt voor de veiligheid tegen overstromen. Dit geld is – in afnemende prioriteit – bestemd voor het herstel van de bekledingen van de zee- en IJsselmeerdijken, voor de veiligheid van de gebieden die met rivierdijken worden beschermd en voor de bescherming tegen hoogwater van de onbedijkte Maas (Grens- en Zandmaas). Met deze financiële impuls kan in zeer belangrijke mate invulling worden gegeven aan de gewijzigde aanpak bij de bestrijding van het hoogwater van de grote rivieren, hetgeen niet alleen leidt tot een duurzame veiligheid voor het rivierengebied, maar ook positief zal uitwerken op de natuur- en recreatieve waarden van het uiterwaardengebied.

Deze werkwijze, waarbij wordt uitgegaan van de veerkracht van watersystemen door middel van het zoveel mogelijk aansluiten bij natuurlijke processen, kan ook naar andere gebieden worden vertaald. In de eerste plaats moet daarbij gedacht worden aan de kust, maar ook aan het waterbeheer in stedelijke gebieden. Voor het waterbeheer in de stad biedt een nauwere samenwerking tussen gemeente en waterschap kansen om de diverse functies van het stedelijk water te versterken en negatieve effecten op de omgeving te beperken.

De koers om in te zetten op het versterken van de samenhang van het waterbeleid met andere beleidsvelden, milieubeleid, ruimtelijke ordening en natuurbeleid kan zowel voor het realiseren van de doelen van het waterbeleid als voor de doelen van andere beleidsvelden positief uitwerken. Voor de ruimtelijke ordening zal hieraan inhoud worden gegeven door water mede als ordenend beginsel te hanteren.

Concrete vormgeving van die samenhang, vooral op regionaal niveau door een sterker accent op en meer ruimte voor gebiedsgericht beleid, biedt kansen voor de regionale watersystemen en daarmee indirect voor de grote wateren. Daarnaast leiden de herstel- en inrichtingsmaatregelen in de grote wateren ook geleidelijk tot een versterking van het duurzaam functioneren van deze systemen.

Bij de bestrijding van de verdroging lijkt verdere voortgang mogelijk door een combinatie van aanpassing van functies, het treffen van waterhuishoudkundige maatregelen en in een aantal gevallen beperking of reallocatie van grondwateronttrekkingen. Realisatie van de doelstelling om in 2010 40% van het verdroogde gebied te hebben hersteld blijft daarbij een haalbaar geacht doel, zij het dat dit een aanzienlijke inspanning door provincies en waterschappen vereist.

Zorgpunten vormen voorlopig vooral de waterbodempromblematiek in relatie met de verontreiniging van het oppervlaktewater met diffuse bronnen. De uitwerking van het Actieplan diffuse bronnen vormt een belangrijke stap in de gewenste richting, maar

moet toch beschouwd worden als een eerste stap op weg naar de op langere termijn gewenste water- en waterbodempkwaliteit. De verontreinigde waterbodems leiden tot hoge kosten bij beheer en onderhoud. Verwerking door de toepassing van eenvoudige technieken (zand uit baggerspecie) biedt enige kansen, echter voor slechts een zeer gering aandeel van het totale specie-aanbod. Met de bouw van de grootschalige baggerspeciedepots in het Ketelmeer en Hollandsch Diep zal meer ruimte ontstaan voor het bergen van ernstig verontreinigde baggerspecie, hetgeen zowel voor het onderhoud van vaarwegen en havens en voor waterhuishoudkundig onderhoud als voor de sanering van ernstig vervuilde locaties mogelijkheden biedt. In een aantal regio's is het ontbreken van zicht op voldoende stortcapaciteit een probleem. Met de huidige budgetten zal de sanering van sterk verontreinigde locaties en het herstel van functies op diverse plaatsen nog lange tijd (25 tot 40 jaar) vergen.

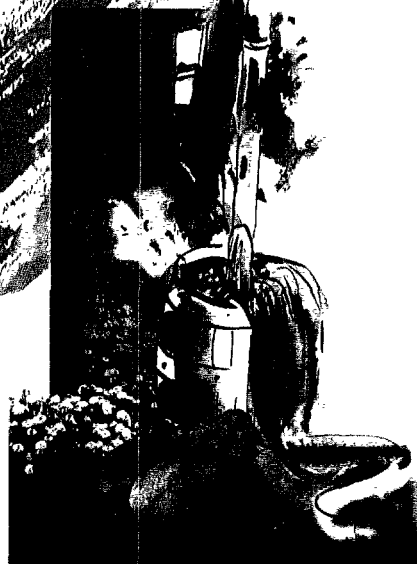
Water in de stad houden



Stadslandschap als waterlandschap



Voorkomen van
waterverspilling



Afkoppelen verharde
oppervlakken

3. WATERSYSTEMEN

In dit hoofdstuk staan watersystemen centraal. Gewerkt wordt van een laag naar een hoog schaalniveau. Eerst komen de regionale watersystemen, beginnend bij het water in de stad, aan de orde. Vervolgens is het de beurt aan de grote rivieren, het Natte Hart en de zuidelijke Delta. Tenslotte worden Kust en Zee en de Oceanen behandeld.

De afvoer vanuit de rivieren Rijn, Maas en Schelde en in mindere mate de kleinere grensoverschrijdende rivieren zoals de Overijsselse Vecht bepalen tezamen met de neerslag de hoeveelheid water die over de watersystemen van Nederland verdeeld wordt. De zeespiegel en de rivierafvoeren hebben grote invloed op de waterstanden, waterbeweging en zoutindringing in de benedenrivieren en het IJsselmeer. Ook tussen de regionale systemen en de grote wateren bestaat een nauwe relatie. In natte perioden wordt het overtollige water via drainagebuizen, greppels, sloten, beken en kanalen afgevoerd naar de grote wateren. In perioden van droogte (neerslagtekort) wordt in een groot deel van Nederland water ingenomen vanuit de grote wateren. In laag Nederland is dit niet alleen voor landbouwkundige doeleinden (gewasproductie en veedrenking) van belang, maar ook voor de handhaving van de polderpeilen (voorkomen van oxidatie en inklinking) en voor doorspoeling (verziltings- en eutrofiëringsbestrijding). Het IJsselmeer is belangrijk als waterreservoir, zowel in perioden met wateroverschot als in perioden met watertekort, voor het waterbeheer in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Noord-Holland. Naast de hydrologische samenhang bestaat er natuurlijk ook een ecologische (vistrek, vogeltrek) en een samenhang in gebruiksfuncties (scheepvaart, recreatie).

3.1 Het water in de stad

Wateren in de stad vormen een integraal onderdeel van regionale watersystemen en zijn dan ook niet als afzonderlijke watersystemen te beschouwen. Toch zijn er redenen om het stedelijk waterbeheer in een aparte paragraaf te behandelen. De problematiek van (grond)wateroverlast, afvalwater en waterverbruik is anders dan die in het landelijk gebied. De ecologische potenties van het stedelijke watersysteem worden slechts beperkt benut. Water in de stad is een tot nu toe vergeten onderdeel van de regionale watersystemen. Een opwaardering hiervan kan zowel voor de stedelijke wateren als voor de regionale systemen als geheel positief uitwerken. In de afgelopen jaren zijn veelbelovende initiatieven genomen voor een meer duurzaam stedelijk waterbeheer. Belangrijke elementen hiervan zijn waterbesparende maatregelen in de woning, het afkoppelen van verhard oppervlak van de riolering, het vasthouden van regenwater in vijvers en in de bodem, en herwaardering van watersystemen bij de ruimtelijke inrichting van (nieuwe) woongebieden.

Wat willen we bereiken?

Stedelijke watersystemen zijn een belangrijke «drager» voor stadslandschappen. Ecologische, landschappelijke en recreatieve waarden vormen de basis voor een hoogwaardig woon-, werk- en leefklimaat in de bebouwde kom en directe omgeving. Grotere stadswateren en havens vervullen een transportfunctie.

Het netwerk van watersystemen vormt samen met een groen netwerk van natuurterreinen de ecologische verbinding tussen stad en ommeland. Bronnen van verontreiniging zoals overstorten en diffuse belasting zijn geminimaliseerd, zodat een goede kwaliteit van water en waterbodem is verzekerd. Een groot deel van de neerslag wordt niet meer onmiddellijk afgevoerd, maar opgeslagen in het oppervlaktewater, geïnfiltreerd in de bodem, en gebruikt voor specifieke doeleinden. Waterkringlopen zijn zoveel mogelijk gesloten. Een goede samenwerking tussen de waterbeheerder en gemeentelijke autoriteiten is vanzelfsprekend.

Wat gaan we doen?

De regering kiest voor een gebiedsgerichte aanpak waarbij het stedelijk water onderdeel uitmaakt van de regionale planvorming. Het initiatief hierbij wordt gelegd bij gemeenten en waterschappen. De provincies en waterleidingbedrijven vervullen daarbij ook een actieve rol. De burger wordt sterker betrokken bij het waterbeheer. Voor de planperiode gaat het om:

- Aandacht voor de waterketen in relatie tot duurzaam bouwen.
- Voortgaan met opstellen en uitvoeren van gemeentelijke rioleringsplannen, het terugdringen van overstortingen en het verwijderen van vervuilde waterbodems. Het bevorderen van waterbesparing en hergebruik van water.
- Het afkoppelen van verhard oppervlak en infiltratie in de bodem.
- Het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie van gemeenten en waterbeheerders op het waterbeleid en doorvertaling naar bestemmingsplannen en waterbeheersplannen.
- Een meer op ecologische, hydrologische aspecten en belevingswaarde gebaseerde planning van de verstedelijking. De regering vraagt alle betrokken overheden om ecologie en hydrologie (incl. het aspect van bodemdaling) mede als ordenend principe te hanteren bij de toekenning van functies en bij de inrichting en het beheer van het stedelijk gebied.

Toelichting

Het waterbeheer in het stedelijk gebied is in de afgelopen decennia aangepast aan maatschappelijke veranderingen. Variërende grondwaterstanden, toenemend gebruik van drinkwater voor allerlei doeleinden en snelle afvoer van regen- en afvalwater. Van efficiënt gebruik van het water is zeker geen sprake. Riooloverstortingen en de verontreiniging van de waterbodems in de steden hebben tot nu toe te weinig aandacht gekregen. In een aantal steden levert de daling van de grondwaterstand problemen op en in andere steden is regelmatig sprake van wateroverlast. De potentiële ecologische betekenis van stadswateren is veelal onderschat, evenals de betekenis van de relaties tussen de stadswateren en de omliggende wateren. Stadswateren zijn een deel van de regionale watersystemen.

Optimalisatie van het omgaan met water in de stad moet een betere water (bodem) kwaliteit en minder kosten voor de riolering opleveren.

Wonen en water

Omgaan met water in en om de woning maakt onderdeel uit van het Nationaal pakket Woningbouw (Duurzaam Bouwen). Het pakket is bestemd voor gemeente-functionarissen, opdrachtgevers, architecten, adviseurs en bouwondernemers die duurzaam bouwen in praktijk willen brengen. Alle bij woningbouw betrokken organisaties steunen het pakket. De rijksoverheid zal duurzaam bouwen blijven stimuleren. Het nu beschikbare basispakket zal in de loop van de tijd worden uitgebreid.

Vanuit de invalshoek water zal de aandacht uitgaan naar mogelijkheden voor het benutten van regenwater en hergebruik van waswater voor bijvoorbeeld toiletspoeling. De haalbaarheid en wenselijkheid van deze toepassing wordt momenteel onderzocht op aspecten van milieuhygiënisch rendement, volksgezondheid en economische haalbaarheid. Een herziening van de Waterleidingwet is in voorbereiding.

Het toepassen van andere, minder milieubezwaarlijke bouwmaterialen om diffuse verontreiniging tegen te gaan verdient met het oog op de vermindering van de verontreiniging van water grote prioriteit.

Het kruipruimteloos bouwen en bouwen op terpen, in verband met het beperken van grondwateroverlast, zal worden opgenomen in het pakket duurzaam bouwen.

Het rijk vraagt de gemeenten en waterschappen om in samenwerking met provincies en waterleidingmaatschappijen de mogelijkheden voor het omgaan met water in de stad te optimaliseren.

Mag het ietsje minder?

Al met al gebruikt de Nederlander in de loop van een dag nog een flinke plens water. Een afwasje tussendoor, een extra douche omdat het zo warm is en de tuin kan ook best een sproeibeurt gebruiken. Dan hebben we het nog niet over de talloze wasmachines, afwasmachines en toiletten die dagelijks bakken water doorspoelen. Er stroomt natuurlijk heel wat water door het land, er valt nogal wat uit de lucht en in de bodem zit ook een schat aan vocht verborgen. Oppervlakkig gezien lijkt het alsof we er meer dan genoeg van hebben. Maar we weten onderhand wel beter; er zijn immers gebieden in Nederland die verdrogen. Waterbesparing – of misschien is «tegenaan van waterverspilling» een betere term – zet zoden aan de dijk. Zowel de watervoorraad als het milieu zijn ermee geholpen en ook de portemonnee heeft er voordeel van.

Waarom 100 tot 130 liter water gebruiken voor een witte was, als de wasmachine ook met 55 liter toe kan? Met een speciale douchekop en spoelonderbreking in het toilet kan veel drinkwater worden bespaard. Maar het is ook mogelijk afvalwater te hergebruiken. Het water dat door de wasmachine spoelt of waarmee de afwas wordt gedaan, het zogenaamde «grijze» water, kan best nogmaals worden gebruikt voor wasmachine of afwas, zonder dat het op het zuiveringsniveau van consumptiewater hoeft te zitten.

Het gebruik van drinkwater handhaaft zich de laatste jaren op een niveau van rond de 134 liter per persoon per dag. Tegelijkertijd gaat de industrie zuiniger om met water, vooral vanwege het besef dat het lozen van afvalwater duurder wordt: hetzij in de vorm van investeringen in en exploitatie van zuiveringsinstallaties, hetzij in de vorm van een heffing. In absolute zin stabiliseert het watergebruik. Goed nieuws, maar er moet nog flink aan de weg worden getimmerd.

Riolering, afkoppeling en infiltratie

De zorg voor een goed rioleringsstelsel als deel van de waterketen blijft een belangrijk speerpunt van het beleid. Doelstelling moet zijn: adequaat beheer en onderhoud van de riolering, het inlopen van de achterstand in onderhoud conform de Rioleringsnotitie en het opstellen van gemeentelijke rioleringsplannen (GRP). Een regeringsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van GRP's is in voorbereiding. Voor het onderwerp ongerioleerd buitengebied wordt verwezen naar het hoofdstuk Emissies (4.3).

In bestaande wijken staat het gemeentelijk waterbeleid vrijwel gelijk aan het opstellen en uitvoeren van het verplichte gemeentelijke rioleringsplan. Onderdeel hiervan is de zogenaamde basisinspanning voor milieumaatregelen, waaronder het realiseren van extra berging om overstortingen van rioolwater op oppervlaktewater bij piekafvoeren te verminderen. Mogelijke oplossingen zijn: bergbezinkbassins, afkoppelen van verhard oppervlak en infiltratie van regenwater. Dit betekent winst op drie fronten: het oppervlaktewater wordt minder belast door overstortingen, er hoeft minder water gezuiverd te worden en de grondwatervoorraad wordt aangevuld. Voor nieuwbouwlocaties wordt tegenwoordig al vaak voor een verbeterd gescheiden rioolstelsel gekozen.

In dit type rioolstelsel worden bij hevige regenval relatief schone piekafvoeren direct op het oppervlaktewater geloosd. Hoewel dit stelsel onmiskenbaar voordelen heeft voor het milieu, kleeft er ook een nadeel aan. Zo'n 70% van de neerslag gaat toch nog naar de zuivering. In een aantal situaties is het wellicht beter te kiezen voor afgekoppeld verhard oppervlak en infiltratie in combinatie met een goedkoper gemengd rioolstelsel. Maatwerk op lokaal niveau zou meer ruimte moeten krijgen. De ondergrond (zand, klei, veen) is vaak bepalend voor de mogelijkheden. Wateroverlast dient vanzelfsprekend voorkomen te worden.

Voor de planperiode zal het afkoppelen van verhard oppervlak en infiltreren in grondwater worden bevorderd. Aanbevolen wordt om op nieuwbouwlocaties 60% af te koppelen en in bestaande bebouwing 20%. Uit de Watersysteemverkenningen is

gebleken dat de kosten voor 60% respectievelijk 20% afkoppelen in dezelfde orde van grootte liggen als de aanleg van bergbezinkbassins.

Wel kunnen verontreinigingsbronnen bij afkoppeling nog een probleem vormen. Een wezenlijk knelpunt lijkt de normstelling voor de bodem. Zo is de onzekerheid over de langetermijneffecten van het infiltreren van afstromend regenwater voor de kwaliteit van de bodem een duidelijke rem op de toepassing van deze techniek. De aanpak van de diverse diffuse bronnen is om deze reden van extra groot belang. Het rijk wijst in dit verband met name op het gemeentelijke gebruik van bestrijdingsmiddelen. Er bestaat inmiddels een convenant, ondertekend door rijk en de sector openbaar groen (gemeenten, Ministerie van Defensie, Nederlandse Spoorwegen, e.a.), met daarin afspraken over halvering van het gebruik en 90% reductie van de emissie naar water.

Een strikte hantering van de huidige normen op milieugebied (met name bodem en hinder) kan de invulling van duurzaam stedelijk waterbeheer belemmeren. In het kader van het project Stad en Milieu zal een plan van aanpak worden opgesteld, dat aangeeft welke aanpassingen in de milieuregelgeving wenselijk zijn en onder welke voorwaarden het mogelijk is normen flexibel te hanteren.

Beheer van stedelijke watersystemen

De betekenis van de stadswateren voor het woon-, werk- en leefklimaat en de ecologie wordt pas sinds kort goed onderkend. De potenties van het stedelijk gebied zijn anders dan die van het landelijke gebied, maar zeker niet minder interessant. De biodiversiteit kan in de stad zelfs groter zijn.

De toegenomen aandacht voor het water in de stedelijke planning heeft er ook toe geleid dat met name op nieuwbouwlocaties een aantal experimenten door gemeenten in uitvoering is genomen.

Op regionale schaal hebben stad en ommeland zich in het verleden veelal als het ware met de ruggen naar elkaar toe ontwikkeld. De onduidelijkheid in de taakverdeling bij het stedelijk waterbeheer c.q. de scheiding van taken bleek vaak een knelpunt. De laatste jaren is er een kentering opgetreden, zowel op het terrein van duurzaam stedelijk waterbeheer en dan met name op nieuwbouwlocaties, als op het gebied van de bestuurlijke samenwerking. In het hoofdstuk Bestuurlijke organisatie (5) wordt nader ingegaan op een verduidelijking van de taakverdeling.

De regering pleit uitdrukkelijk voor de vorming van een gemeenschappelijke visie van de gemeenten en waterschappen op het waterbeheer in zowel de bebouwde kom als in het buitengebied. Deze visie dient te worden verwerkt binnen andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening en milieubeleid. De waterschappen dienen nadrukkelijker en in een vroegtijdig stadium betrokken te worden bij de opstelling c.q. wijziging van bestemmingsplannen, en bij de (her-)inrichting van het stedelijk gebied.

Stad en ommeland

Het beheer en de inrichting van het stedelijk en het landelijk gebied dienen zoals gezegd meer in samenhang te worden gezien. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol.

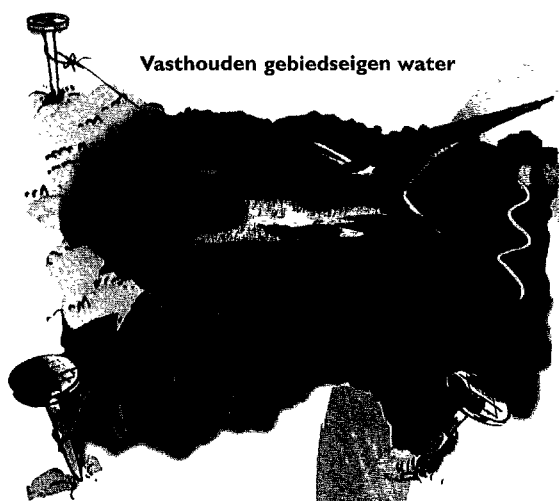
- Een betere afstemming van de ontwaterings- en afwateringstaken, en een bredere verkenning van mogelijkheden om wateroverlast (inclusief riooloverstort-problematiek in relatie tot veedrenking) en grondwaterstanddalingen te voorkomen.
- Het benutten en ontwikkelen van de ecologische relaties tussen het water in de stad en in het buitengebied.
- Het zoveel mogelijk aansluiten op de natuurlijke waterbalans van een gebied en de eigen waterkwaliteit. Zo kan bijvoorbeeld regenwater van daken dat wordt geïnfiltreerd de aanvoer van gebiedsvreemd water onnodig maken.
- Het benutten van de potentie van het stedelijk gebied als leverancier van relatief schoon water. Steden «gebruiken» minder water dan het landelijke gebied. De verdamping is er geringer omdat er minder groen is en grote oppervlakten verhard

- zijn. Wanneer het neerslagoverschot wordt gebufferd in een stedelijk waterstelsel of als grondwater wordt opgeslagen, kan het stedelijk gebied een bijdrage leveren aan het op peil houden van de lokale en regionale zoetwatervoorraad.
- Het opvangen van piekafvoeren van de stad in het landelijk gebied.

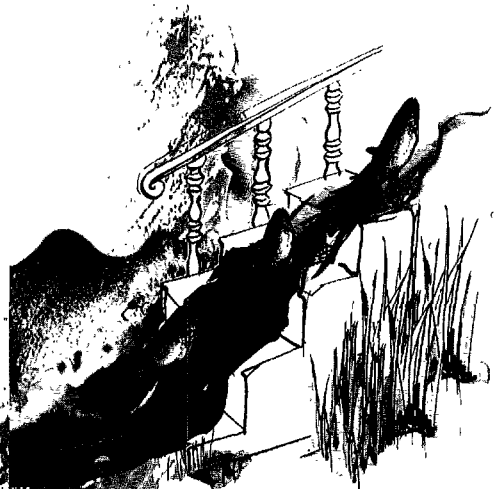
Gebiedsgericht
waterbeleid:
maatwerk



Vasthouden gebiedseigen water



Herstellen watersystemen



Beperken bodemdaling



3.2 De regionale wateren

In de doorgaans kleinschalige regionale watersystemen is de sterke land-water interactie van grote invloed op het beheer. Landgebruik en waterbeheer kunnen dan ook niet los van elkaar worden gezien. Succes staat of valt met een samenhangende benadering op regionale schaal. Functie-toekenning en bodemdaling hangen nauw samen. Een benadering waarbij waterhuishouding, ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeleid op elkaar zijn afgestemd en waarin de gewenste grondwatersituatie voor gebieden is vastgelegd als basis voor de regionale inrichting. Water als ordenend principe, daar draait het om bij het beheer van de regionale wateren.

Wat willen we bereiken?

De eutrofiëring in meren en plassen is verminderd. De natuurlijke veerkracht van watersystemen is hersteld of toegenomen. Afwenteling van vervuilingproblemen tussen watersystemen komt niet meer voor. De waterbodem heeft een goede kwaliteit zodat baggerspecie weer zonder problemen op het land verspreid kan worden. De verdrogingsdoelstelling is bereikt en wordt gehandhaafd.

Het water-, ruimtelijke ordening-, natuur-, milieu- en landbouwbeleid, zijn optimaal op elkaar afgestemd.

Vermindering/vertraging van bodemdaling is in gang gezet door verandering van functies en door het treffen van maatregelen, vooral in laag Nederland.

Wat gaan we doen?

- Provincies, gemeenten en waterschappen stemmen streek-, bestemmings- en waterhuishoudingsplannen zo goed mogelijk op elkaar af.
- De gebiedsgerichte aanpak wordt gestimuleerd.
- Ingezet wordt op een meer op ecologische en hydrologische aspecten gebaseerde planning. Ecologie en hydrologie vormen mede een ordenend principe bij de toekenning van functies.
- De provincies stellen voor 2002 de gewenste grondwatersituatie vast, enerzijds ter vermindering van de verdroging, anderzijds om de voortgaande bodemdaling te vertragen.
- Als onderdeel van een beter samenhangend beheer vraagt het Rijk aandacht voor het invullen van een waterkwaliteitsparagraaf in waterakkoorden.
- Waterbeheerders en landbouwsector herstellen de natuurwaarden van sloten.
- De veerkracht van de kleine wateren zal worden vergroot door herstel van natuurlijke stromingspatronen (bijv. natuurlijke beken, minder dichte en diepe ontwatering op hogere gronden).

Toelichting

We weten nu dat er een relatie is tussen de drooglegging van gronden en optredende maaiveldaling. Ook gaswinning en stedenbouw dragen bij aan de bodemdaling. We weten ook dat klimaatverandering kan leiden tot een hogere zeespiegel, en veranderende neerslagpatronen en rivierafvoeren, iets dat indirect ook doorwerkt naar het peilbeheer in het landelijke gebied. Dat inzicht hebben we niet altijd gehad. In het verleden gaf het Rijk actieve ondersteuning aan de ontwatering van gronden voor bebouwing of agrarische doeleinden. Nu worden keuzes gemaakt op basis van een bredere kijk. Zo'n bredere kijk leidt ook tot andere keuzes voor de inrichting en het gebruik van het gebied. Dergelijke maatregelen kunnen we alleen met succes uitvoeren als er samenhang wordt aangebracht in de functietoekenning voor zowel ruimtelijke ordening als het water. Het vastleggen van de bij de toegekende functie behorende grondwatersituatie in gebieden speelt daarin een belangrijke rol. Dat legt de basis voor een verantwoorde inrichting en duurzaam gebruik, en een doelbewust inzetten van herstel- en inrichtingsmaatregelen.

Functies van regionale wateren

De regionale wateren vervullen nogal wat functies. Beveiliging tegen overstroming (waterafvoer), de watervoorziening voor de landbouw (wateraanvoer, peilbeheer, grondwaterwinning) en industrie (koelwater, proceswater) en de drinkwatervoorziening, instandhouding van natte natuurgebieden, recreatiemogelijkheden (watersport, sportvisserij) en bebouwingmogelijkheden (peilbeheer). Ook is de diversiteit van de regionale wateren groot: beken, vennen, plassen en meren, gegraven wateren (kanalen, sloten en vaarten) en het grondwater in het landelijk en stedelijk gebied. In geografische zin is er onderscheid tussen hoog Nederland (zandgronden met vrije afwatering) en laag Nederland (klei- en veengebieden in het rivierengebied en in polders in West- en Noord-Nederland) waar verzilting en bodemdaling optreden. Dat uit zich ook in de omschrijving van het streefbeeld dat in NW3 als volgt is verwoord: «in de regionale wateren moet worden gestreefd naar natuurlijke differentiatie en diversiteit in gebruik. Natuurlijke gradiënten in voedselrijkdom, dynamiek en biologische samenstelling dienen te worden behouden of hersteld». Dat vraagt derhalve om een veelzijdige aanpak van de problemen. Een aantal problemen dat in het regionaal waterbeheer speelt worden hier nader toegelicht.

Van repareren naar ontwikkelen

Door het terugdringen van de verontreiniging van het oppervlaktewater is de kwaliteit van de regionale wateren verbeterd. Maar los van de kwaliteit van het water stelt een gezond ecologisch functioneren van watersystemen nadere eisen, bijvoorbeeld aan de fysieke structuur van de watersystemen. Mogelijkheden voor verbetering liggen in de aanleg van milieuvriendelijke oevers, het meer vrijheid geven aan beeklopen (ruimte voor meandering), een natuurlijker peilbeheer, het stimuleren van de groei van waterplanten door actieve eutrofiëringsbestrijding (planten voor algen), een visstandbeheer dat evenwicht schept tussen roofvis en prooivis en het creëren van omstandigheden waarin oevervormende processen worden bevorderd. Herstel- en inrichtingsmaatregelen dus, zowel in het water als op het aangrenzende land. De situatie in het landelijk gebied valt structureel te verbeteren met landinrichting. Vooral als in een groter gebied verschuivingen in grondgebruik gewenst zijn om zowel natuur als landbouw erop vooruit te laten gaan.

Eutrofiëring: vooral regionaal nog een probleem

De afspraken over het terugdringen van de P- en N-belasting van het oppervlaktewater, zoals vastgelegd in Rijn- en Noordzee Actie Programma hebben ertoe bijgedragen dat de fosfaatgehalten in de grote rijkswateren sterk zijn gedaald. Voor stikstof is dat minder succesvol verlopen, de diffuse belasting vanuit het landbouwgebied speelt daarin een belangrijke rol. In de rijkswateren heeft zich een positieve herstellijn ingezet; de eutrofiëringsproblemen zijn sterk verminderd. In het afgelopen decennium is ondermeer door de uitvoering van de REGIWA-regeling weliswaar voortgang geboekt bij het terugdringen van de eutrofiëring in de regionale wateren (een gestage daling van het fosfaatgehalte van 0,6 mg P/l in 1985 tot 0,4 mg P/l in 1993), maar ondanks deze verbetering liggen de fosfaatgehalten nog beduidend boven de norm. Met name meren die een grote invloed ondergaan van diffuse bronnen kampen nog met ernstige eutrofiëringsproblemen. Hier kan het probleem door isolatie worden gelokaliseerd; maatregelen in samenhang met natuurontwikkeling kunnen plaatselijk een positief effect hebben. Een dergelijke aanpak is minder geschikt voor de veenplassen. Deze zitten met een speciaal probleem: de ongewenste bloei van de plaagalg *Oscillatoria*, die zich ongevoelig toont voor vermindering van de nutriëntenbelasting. Om dit probleem te ondervangen is een aanpak nodig die zich richt op het scheppen van slechte leefomstandigheden voor de plaagalg, zoals doorspoelen of het verdiepen van watersystemen. Eutrofiëring is in de regionale wateren nog altijd een probleem van omvang, hoewel de situatie verbetert. De ingezette herstellijn moet worden vastgehouden.

Sloten, een vergeten watertype

Sloten spelen een belangrijke rol als haarvaten van het waterhuishoudkundig systeem. Daarom is het logisch dat waterbeheerders (of aangelanden) bij de inrichting en het beheer van de sloten de eisen vanuit verschillende functies (landbouw, natuur, etc.) t.a.v. waterafvoer en -aanvoer als uitgangspunten hanteren. Sloten vormen voor Nederland een karakteristiek en waardevol watertype. Ze kunnen in potentie bijzonder rijke en gevarieerde levensgemeenschappen herbergen, zo laten de schoolplaten van vroeger ons zien. Beoordeling van de ecologische kwaliteit van de sloten op basis van de STOWA-methodiek laat evenwel zien dat sloten laag scoren voor de karakteristieken beheer en variant-eigen karakter. De mate waarin sloten belast worden met voedingsstoffen of organische afvalstoffen laat een positiever beeld zien: zo'n 60-70% van de onderzochte locaties scoort op het middelste ecologische niveau of beter. Het te voeren beheer dient recht te doen aan de eisen van een adequate (grond) waterhuishouding van aangrenzende landbouwpercelen, maar evenzeer aan het ondersteunen van ecologische kwaliteiten. Ook buiten de EHS zouden sloten vanwege hun uitgestrekte netwerk belangrijke ecologische en landschappelijke functies kunnen vervullen. Er ligt voor waterbeheerders en de landbouw een gezamenlijke uitdaging om het mogelijk te maken dat grote potenties van sloten en slootkanten voor het bereiken van hoge natuurwaarden ook gerealiseerd worden. Door een samenspel van verschillende waterhuishoudkundige maatregelen gericht op de verbetering van de waterkwaliteit, aanpassingen in de dimensionering, beheer en onderhoud van sloten en emissiegerichte maatregelen komt het hiervoor geschetste toekomstbeeld binnen bereik.

Mogelijke concrete maatregelen zijn: het aanleggen van flauwe of verlaagde taluds, een lagere frequentie van maaien, het optimaliseren van de dimensionering van sloten, bagger niet op de direct naast de sloot gelegen slootkant afzetten, vermindering van de kunstmatige drainage van percelen, technische maatregelen voor beperking van spuitdrift en meemesten van sloten, spuit- en bemestingsvrije oeverstroken, toepassing van alternatieve landbouwmethoden zonder of een aangepast gebruik van bestrijdingsmiddelen en vermindering van overstorten vanuit rioleringen. Niet alles zal overal moeten of zelfs kunnen, maar hier ligt een uitgelezen kans voor regionaal maatwerk. Gezamenlijk treffen van maatregelen leidt tot meerwaarde, enkelzijdige stappen doorgaans niet.

Conflicterende eisen voor landbouw en natuur.

Landbouw en natuur stellen veelal verschillende eisen aan de ontwatering van gronden. De landbouw is doorgaans gebaat bij een diepe ontwatering, voor de natuur is in het algemeen een wat nattere situatie gewenst. Waar landbouw- en natuurgebieden aan elkaar grenzen, kunnen problemen ontstaan door een onvoldoende waterkwaliteit (oplading met nutriënten en bestrijdingsmiddelen), of door peilverschillen die leiden tot de wegzijging van water uit de natuurgebieden. In deze nota wordt aan het verdrogingsprobleem apart aandacht besteed in het hoofdstuk Verdroging (4.2). Problemen kunnen goeddeels worden voorkomen wanneer duidelijk is op welke functie het peilbeheer moet zijn afgestemd. Daarom vindt het Rijk dat het een taak van de provincies is (in regie) om uiterlijk in het jaar 2002 de gewenste grondwatersituatie vast te leggen, gekoppeld aan de toegekende gebruiksfuncties. Zodat daadwerkelijk ruimte ontstaat voor water als ordenend principe. Het Rijk zal het gebruik van dit ordeningsprincipe bevorderen, en het waar mogelijk ook zelf gebruiken om de functietoekenning in het kader van ruimtelijke ordening en waterbeleid beter op elkaar af te stemmen.

Betere benutting waterakkoorden

In het beheer moet zo goed mogelijk worden voorkomen dat de problemen in het ene beheersgebied worden afgewenteld op een ander gebied. Dit geldt zowel voor stoffen als voor (overtollig) water, en zowel tussen regionale wateren onderling als tussen regionale en rijkswateren. Op het gebied van de waterkwantiteit is reeds wettelijk de mogelijkheid tot het sluiten van waterakkoorden vastgelegd, waar in de praktijk regelmatig gebruik van wordt gemaakt.

De waterkwaliteit van de regionale wateren ontwikkelt zich weliswaar positief, maar op veel plaatsen vindt toch nog aanzienlijke normoverschrijding plaats. Aandachtspunten voor het emissiebeleid blijven de zware metalen (met name koper), de nutriënten, PAK en bestrijdingsmiddelen. Voor de uitwisseling van water tussen gebieden is een betere benutting nodig van de kansen die het opnemen van een waterkwaliteitsparagraaf in de waterakkoorden biedt om in aanvulling op het emissiebeleid te komen tot een afdoende bescherming van de regionale watersystemen.

Voor nutriënten kan afhankelijk van het type gebruik van het betreffende watersysteem de toepassing van een gebiedsgerichte norm worden overwogen. Het rijk staat in beginsel positief tegenover de invoering van gebiedsgerichte normen voor de regionale wateren, maar dan wel binnen de randvoorwaarde dat aan de regionale wateren een effectieve bescherming kan worden geboden. De provincies zullen hier moeten optreden als regisseur voor het aangeven van deze kaders en het formuleren van regionale taakstellingen voor een waterkwaliteitsaanpak binnen gebieden.

Samenwerken over grenzen heen

Er zijn diverse situaties die om een kleinschalige internationale samenwerking vragen, bijvoorbeeld bij het onttrekkingsbeleid ten aanzien van grensoverschrijdende grondwatervoorraden. In het Nederlands-Duitse grensgebied gebeurt dit in de subcommissies van de Permanente Grenswatercommissie en in het Nederlands-Vlaamse grensgebied is onlangs overgegaan tot instelling van een viertal «grensoverschrijdende stroomgebiedcomités». Zo wordt gewerkt aan de afronding van een grensoverschrijdende beheersvisie Markstroomgebied. Deze visie zal dienen als uitgangspunt voor verdere regionale Vlaams-Nederlandse samenwerking. Weliswaar op het gebied van integraal waterbeheer, maar de beheersvisie is uitdrukkelijk breder georiënteerd: op water-, natuur-, milieu-, landbouw- en ruimtelijke ordeningsbeleid. In deze kleinere verbanden spelen aan Nederlandse zijde de provincies en waterschappen een centrale rol; het Rijk beperkt zich hier tot faciliteren. Ook voor het stroomgebied van de Geul wil Nederland een vergelijkbare overlegstructuur met de betrokken Waalse overheden opzetten.

Metten in het Merkske

In opdracht van het waterschap Mark en Weerij en het Vlaamse ministerie AMINAL doet het TNO onderzoek naar de mogelijkheden voor actief peilbeheer. Het onderzoek richt zich met name op de rol die een grondwatermeetnet kan spelen. Vragen waarop antwoord wordt gezocht zijn onder meer: hoe effectief wordt verdroging bestreden? Wat is de relatie tussen grond- en oppervlaktewater? Wat zijn de mogelijkheden voor peilbeheer op maat?

Om de grondwaterstanden en het peil van grondwater te registreren, is in het stroomgebied van het Merkske een meetnet ingericht. Sinds december 1995 worden de waterstand, en de diepe en ondiepe grondwaterpeilen gemeten in een aantal raaien loodrecht op het Merkske en in twee van de zijwaterlopen. Met de resultaten wordt gedetailleerde informatie verkregen over de reactie van het watersysteem op neerslag en over de relatie tussen oppervlaktewater en grondwater. In 1997 zijn in de twee zijwaterlopen van het Merkske en in het riviertje zelf stuwtejes geplaatst. De meetactiviteiten tot en met eind 1997 zullen duidelijk maken welke plaatselijke effecten op het (grond)watersysteem de stuwtejes hebben.

Met het computermodel van het Merkske-stroomgebied worden de lokale effecten vertaald naar regionale effecten voor het hele stroomgebied. Zo komt uiteindelijk in beeld welke grondwaterstand ideaal is.

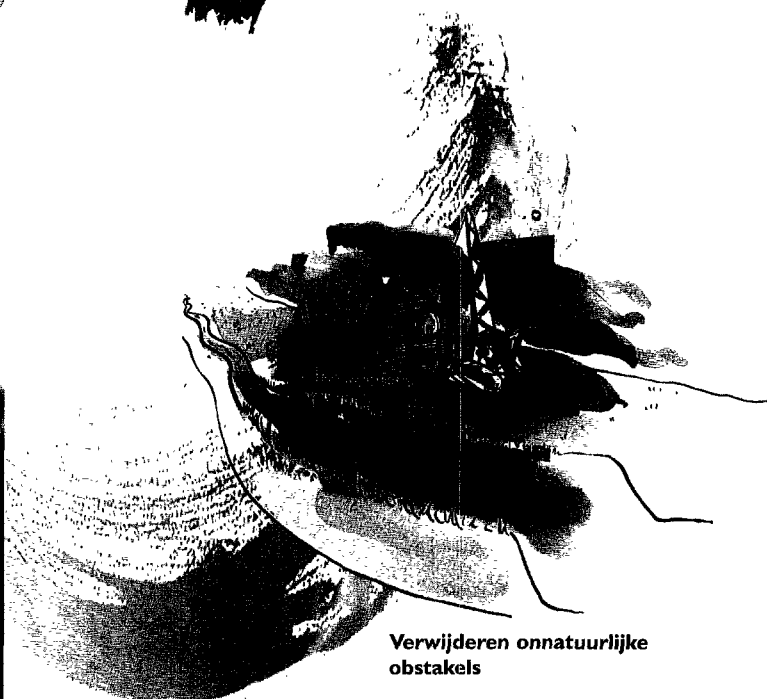
Waterkeringen op peil houden



Ruimte geven aan de rivier



Weren niet-riviergebonden activiteiten uit het winterbed



Verwijderen onnatuurlijke obstakels

3.3 De Grote Rivieren

De voornaamste uitdaging voor de grote rivieren in de volgende decennia is het handhaven van de veiligheid, ook bij hogere maatgevende afvoeren, in combinatie met het behoud van LNC-waarden, het bevorderen van de scheepvaartfunctie en de ontwikkeling van nieuwe natuur. Integraal rivierbeheer dus. Duurzame hoogwaterbescherming in het rivierengebied krijgt vorm door een combinatie van maatregelen: water vasthouden, ruimte voor de rivieren en voorzorgsmaatregelen.

Integraal rivierbeheer vereist een stroomgebiedbenadering. Nauwe samenwerking met Rijn-, Schelde- en Maasoeverstaten is van groot belang. Waterbeheer, ruimtelijke ordening en natuurontwikkeling gaan hand in hand.

Wat willen we bereiken?

De komende decennia zal het winterbed van de grote rivieren drastisch veranderen. De rivieren stromen over een jaar of 15 door een bedding die vóór alles optimaal is afgestemd op een veilige afvoer van water en ijs. Binnenvaartschepen vinden vlot hun weg tussen de zeehavens en het achterland. De grote rivieren vormen groen-blauwe linten tussen de Noordzee en bovenstrooms gelegen gebieden en het winterbed is landschapsecologisch nauw verweven met aangrenzende binnendijkse of hoger gelegen gebieden. Enkele polders zijn gereserveerd voor tijdelijke waterberging bij extreem hoogwater.

De realisering van dit toekomstbeeld gaat gepaard met een ingrijpende herschikking van functies en inrichtingsmaatregelen op grote schaal. Rivieren krijgen weer de ruimte, vooral door verdieping en verbreding van het winterbed. Plaatselijk wordt een bandijk landinwaarts verlegd. Landschap, natuur en cultuurhistorische waarden worden daarbij zoveel mogelijk ontzien en geïntegreerd. Het rivierenlandschap is veranderd maar nog steeds oerhollands: kleinschaligheid en verrassende vergezichten wisselen elkaar af, dorpen en steden aan de rivier zijn niet uitgebreid ten koste van de ruimte voor de rivier, maar zijn nog steeds met de rivier verbonden. Het rivierengebied is een prachtig gebied om de vrije tijd in door te brengen.

Wat gaan we doen?

- De regering kiest voor meer ruimte voor de rivieren. De gedachte achter de beleidslijn «Ruimte voor de Rivier» wordt gevolgd. Waar mogelijk worden onnatuurlijke obstakels verwijderd, nevengeulen hersteld en het winterbed verlaagd.
- De regering stelt, samen met betrokken overheden, voor 2000 een plan op voor de verruiming van het doorstroomprofiel van Rijn en Maas (uitvoering 2000-2015). Daarbij ontstaan kansen voor versterking van de Ecologische Hoofdstructuur. Dijkversterking wordt sluitstuk van de hoogwaterbescherming.
- De regering versterkt de samenhang tussen waterbeheer, ruimtelijke ordening en natuurontwikkeling. De langetermijnstrategie voor de grote rivieren wordt in het nationaal ruimtelijk beleid verankerd.
- De regering bevordert de spoedige totstandkoming van internationale actieprogramma's voor de bescherming en het gebruik van de grote rivieren en een duurzame hoogwaterbescherming. Aan de uitvoering ervan wordt hoge prioriteit toegekend.
- De regering zal bij de behandeling van de EG-kaderrichtlijn water het concept «stroomgebiedbeheer» nader invullen ter bevordering van integraal beheer van de (grensoverschrijdende) grote rivieren.
- De regering bevordert een goede afwikkeling van het scheepvaartverkeer door knelpunten in de vaarweginfrastructuur aan te pakken.
- Het langer vasthouden van water in het stroomgebied van rivieren dient in het regionaal en stedelijk waterbeheer hoog op de agenda te staan.

Toelichting

De grote rivieren hebben de laatste jaren volop in de belangstelling gestaan. Vooral in de winters van 1993/94 en 1994/95, toen in een periode van 14 maanden Rijn en Maas twee maal zeer grote hoeveelheden water moesten verwerken. Als gevolg daarvan heeft de regering het Deltaplan Grote Rivieren in werking gezet met als doelstelling het voltooiën van de rivierdijkversterkingen in het jaar 2000 en het verdiepen en verbreden van de Maas in Limburg, uiterlijk in het jaar 2005 (zie ook het thema Veiligheid, 4.1).

Veiligheid voorop! Maar de grote rivieren hebben meer functies: scheepvaart, natuur, (water)recreatie en drinkwater. Afvoer van water, sediment en ijs. Dat de rivieren (incl. hun winterbed) ook voor niet-riviergebonden functies als wonen, industrie en landbouw worden benut, is vooral een erfenis uit het verleden. In 1996 is de beleidslijn Ruimte voor de Rivier van kracht geworden. De gedachte achter Ruimte voor de Rivier is het behouden en waar mogelijk vergroten van de afvoercapaciteit van de grote rivieren én het voorkomen van nieuwe schadegevallen bij hoogwater. Het afwegingskader van de beleidslijn hanteert een «ja, mits» benadering voor riviergebonden functies en een «nee, tenzij» benadering voor niet-riviergebonden activiteiten.

De beleidslijn is een eerste stap naar een duurzame hoogwaterbescherming, uitgaande van veerkrachtige watersystemen. Rivieren krijgen weer de ruimte en dijkversterking wordt sluitstuk in de hoogwaterbescherming (zie ook thema Veiligheid, hoofdstuk 4.1)

Integraal rivierbeheer

De komende decennia wordt op de grote rivieren een toename van de scheepvaartbewegingen voorzien. Na uitvoering van de projecten Hoofd Transportas Waal en Modernisering Maas Route zijn capaciteit en kwaliteit van de hoofdtransportassen voldoende voor een goede afwikkeling van het scheepvaartverkeer. Bij zeer hoge afvoeren op Rijn en Maas kan het scheepvaartverkeer worden beperkt, of zelfs gestremd. Hiervoor worden geen vaste peilen gehanteerd, maar worden besluiten genomen op basis van het verloop van het hoogwater en de feitelijke toestand van de dijken. Voorop staat dat in dergelijke situaties golfaanval moet worden beperkt.

De komende 20 jaar wordt ook een groei van de recreatie verwacht. Voor de grote rivieren zal dit vooral watergebonden recreatie zijn, in goede afstemming met natuur en scheepvaart. Permanente voorzieningen in de uiterwaarden ten behoeve van verblijfsrecreatie, bijv. woningen, zijn niet in overeenstemming met de doelstelling van de beleidslijn Ruimte voor de Rivier. De toegankelijkheid en bruikbaarheid van de rivieroever ten behoeve van de recreatie zal worden verbeterd bij de uitwerking van integraal rivierbeheer.

Ongeveer 15% van het rivierengebied bestaat nu uit natuur. De Maas is bijna geheel passeerbaar voor trekvis. In de Rijn is de aanleg van vispassages minder ver gevorderd. Dit is een punt van aandacht in het overleg tussen de Rijnsoeverstaten. De grote rivieren zijn zowel kern- als natuurontwikkelingsgebied van de Ecologische Hoofdstructuur, d.w.z. het accent ligt op behoud, herstel en ontwikkeling van natuur. Dit komt tot uiting in de door provincies en rijk opgestelde integrale ruimtelijke visie voor het grootste deel van het bedijkte rivierengebied (Nadere Uitwerking Rivierengebied, NURG). NURG vormt het kader waarbinnen al jaren uitwerkingen plaatsvinden, bijv. Gelderse Poort en Fort Sint Andries. Ook de plannen voor de Grensmaas, gericht op een verlaging van de piekwaterstanden in combinatie met grondstofwinning en natuurontwikkeling, zijn een voorbeeld van integraal rivierbeheer.

De natuurstreefbeelden voor de grote rivieren blijven van kracht. Veiligheid en natuurontwikkeling liggen in elkaars verlengde, met veiligheid als randvoorwaarde. De nieuwe duurzame aanpak ten behoeve van hoogwaterbescherming creëert kansen voor de ontwikkeling van riviergebonden ecotopen. Uit oogpunt van de duurzaamheid van populaties is het gewenst dat grote eenheden van natuurgebieden ontstaan. Zorgvuldige inpassing van ooibossen en ruigten is noodzakelijk om vergroting van de hydraulische weerstand te voorkomen. Deze rivierecotopen kunnen uit het oogpunt van veiligheid het beste in stroomluwe gedeelten gesitueerd worden.

Tijdens periodes met extreem lage waterstanden kan schade ontstaan, bijv. voor de scheepvaart, maar ook als gevolg van meer zoutindringing en onvoldoende koelcapaciteit bij elektriciteitscentrales. Bestaande afspraken over de waterverdeling onder dergelijke omstandigheden behoeven geen herziening. In de toekomst zal echter rekening gehouden moeten worden met meer en lagere laagwaterstanden.

In het Beheersplan voor de rijkswateren wordt een uitwerking gegeven van de beleidsuitgangspunten voor het gebruik van rivierwater voor de drinkwatervoorziening zoals verwoord in het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening.

Internationale samenwerking

Rivieren kennen geen landsgrenzen. Integraal rivierbeheer vereist dan ook goede internationale afspraken. De voorbije decennia zijn voor wat betreft de waterkwaliteit en het ecologisch functioneren van de Rijn belangrijke successen geboekt in het kader van het Rijn Actie Programma van de Internationale Rijncommissie (IRC). De IRC ontwikkelt nu een nieuw, integraal actieprogramma voor na het jaar 2000. De Internationale Maas- en Scheldec commissies worden in 1997 formeel geïnstalleerd. Over de Eems-Dollard vindt overleg plaats binnen een subcommissie van de Nederlands-Duitse Permanente Grenswatercommissie. Voor de waterkwaliteit in Maas, Schelde en Eems-Dollard worden eveneens actieprogramma's voorbereid. De regering kent hieraan een hoge prioriteit toe, waarbij een integrale aanpak voorop staat.

Op basis van de Verklaringen van Arles en Straatsburg werken de Rijn- en Maasoverstaten aan actieplannen voor hoogwaterbescherming. De IRC zal begin 1998 de Rijnministers het Hoogwater Actieplan voor de Rijn aanbieden. Voor de Maas is een vergelijkbaar actieplan in ontwikkeling. Daarnaast stelt een internationale werkgroep maatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening samen die een bijdrage aan de hoogwaterbescherming kunnen geven.

Binnen de Structuurfondsen van de Europese Gemeenschap is circa 150 miljoen ECU vrijgemaakt voor hoogwaterbescherming op Rijn en Maas (INTERREG IIc). Hiervan heeft de EG 100 miljoen ECU (ruim f 200 mln) voor Nederland bestemd. Deze middelen zullen in hoofdzaak worden ingezet voor rivierversuiming van Rijn en Maas.

Bescherming tegen hoogwater

Handhaven van de veiligheid is een van de belangrijkste doelstellingen van integraal rivierbeheer. Hiervoor is een geïntegreerd pakket maatregelen noodzakelijk: water beter vasthouden, meer ruimte geven aan de rivieren en bewustwording van alle betrokkenen versterken.

Voor de toekomst moeten we rekening houden met meer en hogere hoogwaters. Deze vaststelling laat zich nog niet in gedetailleerde en kwantitatieve uitspraken vertalen, maar dwingt ons nu al op de toekomst te anticiperen. Een volgende ronde rivierdijkversterkingen is duur, maatschappelijk ongewenst en moet, waar dat kan, worden voorkomen.

Duurzame hoogwaterbescherming vraagt om een breed draagvlak. Het is essentieel dat alle betrokken partijen (rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en belangengroepen) nauw samenwerken bij de planning en implementatie van maatregelen in het rivierengebied. De uitwerking van maatregelen (pakketten) zal op regionaal niveau plaatsvinden, met de Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren als landelijk aanspreekpunt. Er wordt aangesloten bij lopende projecten als MER-Grensmaas, Tracéwet/MER-Zandmaas/Maasroute en Ruimte voor de Rijntakken (vervolg IVR).

Water vasthouden

De belangrijkste oorzaak van hoogwater is vrijwel altijd overvloedige neerslag, al dan niet in combinatie met een bevroren ondergrond of sneeuwsmelt. Naarmate het neerslagwater langer wordt vastgehouden, wordt de afvoer ervan door de rivieren beter in de tijd gespreid en komen hoogwaters minder snel tot ontwikkeling. Het gaat

om maatregelen tot in de haarvaten van het watersysteem, zoals het laten doordringen van hemelwater in de bodem, het weer laten meanderen van beken, aanpassing van grondgebruik en de inrichting van retentieruimte. Waterbeheer en ruimtelijke ordening gaan hier hand-in-hand ten behoeve van veiligheid, verdrogingsbestrijding en natuurontwikkeling.

In het stedelijk en regionaal waterbeheer moet «water vasthouden» hoog op de agenda komen te staan. Uit onderzoek blijkt dat maatregelen gericht op het vergroten van de bergingscapaciteit in de bodem en aan het oppervlak de piekafvoeren van regionale wateren met tientallen procenten kunnen reduceren. De effecten daarvan op de grote rivieren zijn echter beperkt.

Retentiebekkens zijn vooral bovenstrooms van Lobith en Eijsden effectief. In de Duitse deelstaten Baden-Württemberg en Rheinland-Pfalz bestaan al enkele grote retentiebekkens en zijn er meer in ontwikkeling. In Nordrhein-Westfalen zijn plannen voor in totaal 175 miljoen m³ retentieruimte langs de Rijn. Voor het grootste deel gaat het hierbij om het terugleggen van bestaande dijken. Voor Nederland zijn met name deze laatste maatregelen van belang omdat ze voor ons land het grootste effect zullen hebben (orde enkele decimeters waterstandverlaging). Extra retentieruimte in Nederland is moeilijk te realiseren, maar niet onmogelijk. Langs Rijn(takken) en Maas zullen de mogelijkheden voor binnendijkse retentiebekkens en bandijkverlegging serieus worden afgewogen. In het nationaal ruimtelijk beleid worden hiervoor mogelijkheden geschapen.

Ruimte geven aan de rivieren

Er zijn diverse maatregelen denkbaar om het doorstroomprofiel van de rivieren te vergroten. Verruiming van het zomerbed, verlaging van het winterbed, aanleg van nevengeulen, verwijdering van obstakels uit het winterbed en het plaatselijk landinwaarts verleggen van dijken.

Uit de Integrale Verkenning inrichting Rijntakken (IVR) blijkt dat verlaging van het winterbed en verlegging van dijken uit oogpunt van waterstandsverlaging de meest effectieve maatregelen zijn. De komende jaren vindt een nadere detaillering per riviertraject plaats, teneinde de specifieke potenties van de riviertakken te benutten. Tevens worden aanvullende analyses uitgevoerd om het inzicht in de hydraulische effecten bij verschillende riviergeometrieën en verschillende afvoerverdelingen (incl. wijziging afvoerverdeling over verschillende Rijntakken) te vergroten. De effecten op het hele stroomgebied dienen daarbij als uitgangspunt. Een maatregel op de ene plaats mag geen extra risico elders opleveren. Voor de bestuurlijke uitwerking heeft Rijkswaterstaat een interactief planproces gestart met NURG en IVR als vertrekpunten. Hierbij worden naast andere rijksdiensten de provincies, lokale/regionale overheden en belangenorganisaties betrokken. Naar verwachting kunnen uiterlijk in 2000 per riviertraject de gewenste maatregelenpakketten worden vastgesteld. De vastgestelde maatregelen zullen vervolgens in de periode 2000–2010 worden gerealiseerd.

Met de uitvoering van minder ingrijpende maatregelen (verwijderen hydraulische obstakels en hoogwatervrije terreinen, plaatselijke kribverlaging) en reserveringen voor toekomstige maatregelen (t.b.v. binnendijkse retentieruimte en dijkverleggingen) wordt, waar mogelijk, nu al begonnen. Voor de bedijkte rivieren is het tempo van grondverwerving opgeschroefd tot circa 5000 ha in het jaar 2000. Verdere grondverwerving zal noodzakelijk zijn, om rivierverruimende maatregelen tijdig te kunnen uitvoeren.

Het bestaande juridische en bestuurlijke instrumentarium (Rivierenwet, Wet ruimtelijke ordening, Onteigeningswet, Wet op de waterkering, beleidslijn Ruimte voor de Rivier) zal op het voorgaande worden afgestemd. Zo nodig zullen wetswijzigingen worden doorgevoerd.

Naar analogie van IVR zal in het benedenrivierengebied, in nauw overleg met betrokkenen, een Integrale Verkenning Benedenrivieren worden uitgevoerd. Dit project

zal uit moeten wijzen welke rivierverruimende maatregelen waar in de toekomst mogelijk en noodzakelijk zijn.

Voor de onbedijkte Maas worden de projecten Zandmaas en Grensmaas gerealiseerd. De voorbereiding voor de besluitvorming zal naar verwachting in 1998 worden afgerond (Tracé-MER Zandmaas en MER-Grensmaas).

Voor de verwerking van verontreinigde specie uit het rivierbed is de beleidsnotitie Actief Bodembeheer Rivierbed van toepassing. Op basis hiervan kan diffuus verontreinigd riviersediment worden verplaatst binnen het riviersysteem (o.m. berging in bestaande putten in de uiterwaarden) of onder voorwaarden worden toegepast in natuurontwikkelingsprojecten en dijken. De bij verdieping, verbreding en verlaging vrijkomende hoeveelheden zand en klei zullen naar verwachting de landelijke markt voor bouwgrondstoffen beïnvloeden, maar – indien dit gecoördineerd gebeurt – niet wezenlijk verstoren.

Het voorgaande zal tot functiewijzigingen in het rivierengebied leiden, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de belangen van grondgebruikers en -eigenaren. De trend is dat landbouw terrein verliest en natuur kansen krijgt. Die riviernatuur zal dan wel onderhouden moeten worden om te voorkómen dat nevengeulen dichtslibben en vegetatie bij hoogwater tot extra hydraulische weerstand leidt.

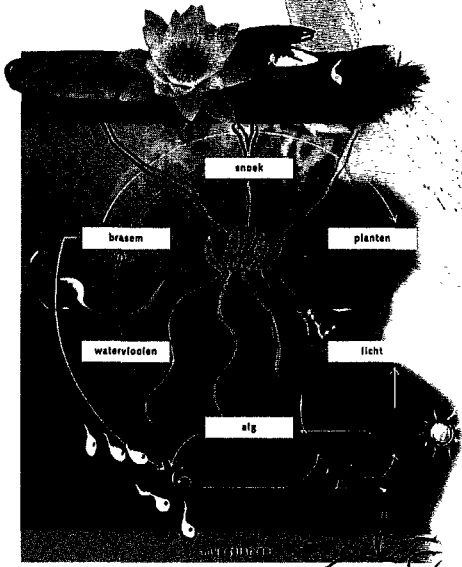
Door te kiezen voor ruimte voor de rivier, zal voor een aantal activiteiten naar mogelijkheden elders in het rivierengebied gezocht moeten worden. Ruimte voor de rivier zal niet zonder gevolgen voor het RO-beleid in het landelijke gebied kunnen blijven.

Vorzorgsmaatregelen

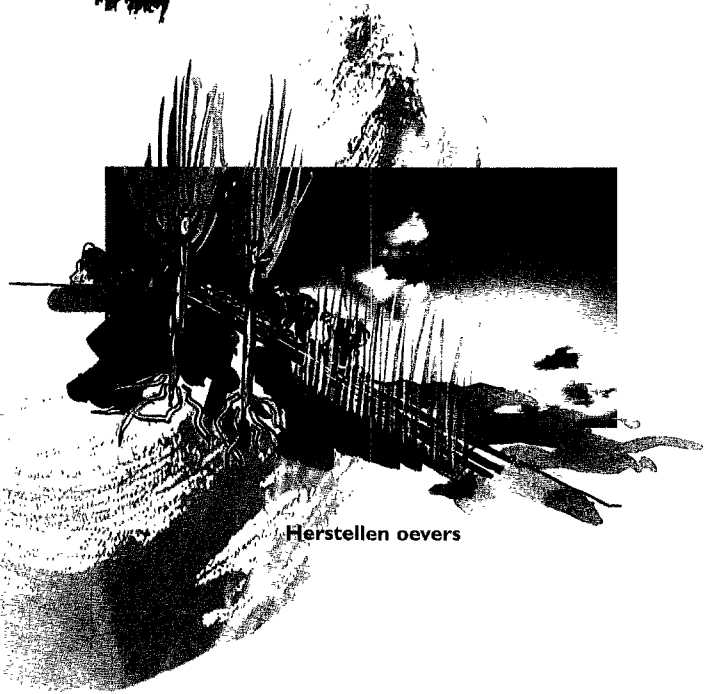
Hoge waterstanden kunnen niet worden voorkomen. Schade bij overstroming kan echter aanzienlijk worden beperkt, onder meer door voorzorgsmaatregelen van individuele burgers. Bij het hoogwater van 1995 was de schade in het Maasdal half zo groot als 14 maanden eerder, terwijl de waterstanden niet veel verschilden. Een gewaarschuwd mens telt inderdaad voor twee! Het levend houden van het risicobesef en voorlichting ten aanzien van aangepast bouwen behoort tot de taken van de overheid (rijk, regionale en lokale overheden).

Dynamisch peilbeheer

Instandhouden zoet watervoorraad



Voorkomen eutrofiëring



Herstellen oevers

3.4 Het Natte Hart

IJsselmeer, Markermeer, de Randmeren van Kampen tot Almere. Amsterdam-Rijnkanaal en Noordzeekanaal. Watersystemen door mensenhand gevormd. Alle onderdeel van dezelfde boezem, die het kloppende Natte Hart van Nederland vormt. Gevoed vanuit de Rijntakken vervult het Natte Hart een centrale functie in de waterhuishouding van de noordelijke helft van Nederland. Het Hart is ingericht naar de huidige inzichten, maar niet naar de nieuwste. Met de wens om in de toekomst de sterk groeiende waterbehoefte op te vangen door meer oppervlaktewater te winnen is nog geen rekening gehouden. Evenmin is met een stijgende zeespiegel rekening gehouden. Het peilbeheer is onnatuurlijk, maar kan niet worden aangepast zonder aanpassing van de infrastructuur van de omringende gebieden. De zoet-zout scheiding bij de uitgang van de boezem is keihard. De recreatieve behoefte neemt toe, dat zal in goede banen moeten worden geleid. Gelijktijdig groeit ook het belang voor de beroepsscheepvaart. Er komen steeds meer ruimtelijke claims op het gebied. Het is tijd voor het opstellen van een integrale visie op de gewenste ontwikkeling van het IJsselmeergebied.

Wat willen we bereiken?

Er bestaat een gemeenschappelijke visie over de inrichting van het Natte Hart. Door zijn grootschaligheid en open karakter biedt het Natte Hart ruimte aan vrijwel iedere denkbare watergebonden functie. Natuurwaarden en de mogelijkheden voor de waterrecreatie zijn van internationale betekenis. Veiligheid tegen overstroming blijft gewaarborgd.

Wat gaan we doen?

- Uitvoering van een studie naar de gewenste waterhuishouding voor het Natte Hart, met aandacht voor de eisen vanuit de functies veiligheid, watervoorziening en voorraadvorming, natuur en recreatie. Deze ontwikkelingen dienen ruimte te laten voor een natuurlijker peilbeheer en een zo groot mogelijk open oppervlak.
- Ontwikkelen van een integrale visie ten aanzien van de ontwikkeling van het Natte Hart, rekening houdend met de strategische waterhuishoudkundige functie van het gebied.
- Toename van de drinkwatervoorziening vanuit oppervlaktewater. IJsselmeer en Markermeer dienen daarin een sleutelpositie te vervullen.
- Herziening peilbesluiten Natte Hart (aanvang 2000).
- Ruimte geven conform de randvoorwaarden van het SGR aan recreatieve voorzieningen, met name in de Randmeren, het Markermeer, en het zuidelijk deel van het IJsselmeer.
- Onderzoek en planvorming voor natuurontwikkeling in samenspraak met de regio naar mogelijkheden voor aanleg van een brakwaterzone langs de Afsluitdijk; de aanleg van natuuroevers langs de overige delen van het Natte Hart in combinatie met dijkversterkingen.
- Versterken van de Ecologische Hoofdstructuur in de Randmeren, door middel van gebiedsgericht beleid m.b.t. vermindering nutriëntenbelasting, beïnvloeden van de visstand en versterken van de natuurlijke zuivering door oeverinrichting.

Toelichting

In totaal watert 19.000 km² omringend gebied af naar de Natte Hart-boezem. Vanuit IJsselmeer en Markermeer worden daarnaast omvangrijke gebieden bediend voor peilbeheer, doorspoeling, landbouwwatervoorziening en drink- en industriewatervoorziening. Klimaatverandering heeft tot gevolg dat de Rijn steeds meer het karakter krijgt van een regenrivier. Dat betekent een toenemende onzekerheid in de aanvoer van water. Benutting van IJsselmeer en Markermeer als voorraadbekkens biedt kansen om bij verminderde aanvoer de beschikbaarheid van water te kunnen

waarborgen. Bij Andijk wordt IJsselmeerwater ingenomen voor de drink- en industrie-waterbereiding. Het halffabriekaat dat hier wordt bereid voorziet 1,2 miljoen Nederlanders van drinkwater. De intensivering van de scheepvaart in deze wateren verhoogt de kans op calamiteiten. Dit wordt gecompenseerd door een verdere verbetering van de calamiteitenorganisatie. In IJsselmeer en Markermeer heeft de beroepsvisserij het primaat boven de sportvisserij. Daarnaast zijn in het Natte Hart de natuurwaarden en de mogelijkheden voor de waterrecreatie van internationale betekenis. Het Natte Hart biedt door zijn grootschaligheid en open karakter ruimte aan vrijwel iedere denkbare watergebonden functie.

Drink- en landbouwwatervoorziening

In het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening (BDIV) is vastgelegd dat de verwachte groei in de watervoorzieningsbehoefte zal moeten worden gerealiseerd door de oppervlaktewaterwinning sterk uit te breiden. Voor de periode tot 2020 wordt een groei voorzien in de winning van oppervlaktewater van 300 naar 1.200 Mm³ per jaar. Zowel het IJsselmeer als het Markermeer bieden volop kansen om bij te dragen aan realisatie van deze groei, omdat aan belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan: er is een betrouwbare aanvoer van water van een aanvaardbare kwaliteit en er zijn ruime mogelijkheden voor oeverfiltratie. In het Markermeer is op grond van het 2e Structuurschema Drink- en Industriewatervoorziening en het BDIV een reservering gemaakt voor de aanleg van een analysebekken voor oppervlaktewinning met bovengrondse voorraadvorming (spaarbekken).

Afwatering

Het IJsselmeer is in de huidige situatie afhankelijk van vrije afwatering via de spuisluisen in de Afsluitdijk. Het Markermeer kan in beperkte mate water afdalen naar de Noordzeekanaal-Amsterdam Rijnkanaal boezem, dat vervolgens via de spuisluis en het gemaal in IJmuiden naar de Noordzee wordt gebracht. Bij de Afsluitdijk is bij de gemiddelde laagwaterstanden op de Waddenzee 50 cm verval beschikbaar om te spuien. Als op de lange termijn de zeespiegel inderdaad 60 cm stijgt verdwijnt dit peilverschil. Er kan dan nog alleen bij gunstige wind en bij springtij gespuid worden. Het gevolg is een structureel te hoog winterpeil. Er is dan een aanpassing van de waterhuishouding nodig, o.m. met betrekking tot de gemaalcapaciteit van de omliggende gebieden. Daarop moet nu reeds worden geanticipeerd.

Rijkswaterstaat heeft het initiatief genomen voor een studie naar de in de toekomst (2025, 2050) gewenste waterhuishouding in het Natte Hart. In deze studie worden opties voor de waterhuishoudkundige infrastructuur, inrichtingsmaatregelen en de mogelijke beheersstrategie in samenhang verkend. De studie zal worden afgerond in 1999. De resultaten zullen naar verwachting doorwerken in de herziening van het peilbesluit IJsselmeergebied dat vanaf het jaar 2000 ter hand wordt genomen.

Versterking natuurlijke waarden door herstel en inrichting

Ook in deze planperiode wordt eraan gewerkt het IJsselmeergebied verder te laten uitgroeien tot een meer natuurlijk systeem. Zo'n systeem bevat grote open wateren met een goede waterkwaliteit en (nu nog grotendeels ontbrekende) goed ontwikkelde oeverzones met moerascomponenten en waterplantenvelden. Het geheel levert een duurzame bijdrage aan de nationale en internationale biodiversiteit. Een eerste verkenning van natuurontwikkelingsmogelijkheden in relatie tot het herstel van watersystemen is gerapporteerd in de gezamenlijke V&W/LNV-notities «Natuur aan het werk» (1994) en «Natuur in het natte hart» (1996). De ideeën uit deze nota's moeten worden ingevuld en afgestemd met het beleid en de belangen van andere sectoren en

het vigerend beleid van de andere overheden. Een meer integrale visie op de ontwikkelingsrichting van het IJsselmeergebied is hiervan het resultaat.

Verschillende vliegen in één klap

Om tot een uitgekend herstel en een evenwichtige inrichting van het IJsselmeergebied te komen, moet er worden gewikt en gewogen. Allereerst zullen de wensen die er zijn iedereen helder voor ogen moeten staan. In tweede instantie is afstemming nodig op gebruiksfuncties en belangen die in het gebied spelen.

Een goed voorbeeld van zo'n proces is de planvorming van Delta Schuivenbeek. In dit project, dat in het kader van het BOVAR-programma gestalte krijgt, wordt gestreefd naar een combinatie van eutrofiëringbestrijding en natuurontwikkeling. Reductie van de fosfaatbelasting van het Wolderwijd-Nuldernauw wordt bewerkstelligd door het fosfaatrijke water van de Schuivenbeek en het Puttergemaal door een filter van riet- en biezenvegetaties heen te voeren. Tegelijkertijd kan het gebied, door zijn langgerekte vorm, een belangrijke functie krijgen als corridor in de Ecologische Hoofdstructuur. In het plan zijn de belangen van de sportvisserij, de beroepsvisserij en de «zachte» vormen van recreatie opgenomen. Bij vaststelling van de omvang van het gebied is bovendien rekening gehouden met belangen van de pleziervaart.

Een soortgelijk verhaal gaat op voor de Integrale Inrichting van de Veluwerandmeren. Hier wordt zelfs nog een stap verder gegaan. Uitwerking van een integrale inrichting in dit gebied, waarin natuur, recreatie en economische belangen aan bod komen, maakt het succes van de verbeterde waterkwaliteit (BOVAR-programma) volledig. Om een dergelijke vorm van inrichting ook daadwerkelijk te kunnen uitvoeren, is samenwerking tussen bestuurders en burgers een vereiste. Het plan kan immers alleen slagen als er bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is. Via een interactief planproces wordt een inrichtingsplan opgesteld dat op uitvoering is toegespitst. In het hele traject, van plan tot en met uitvoering, vervult Rijkswaterstaat een coördinerende en faciliterende rol. Als alles goed gaat, ligt er een verantwoord samenspel tussen natuur, recreatie en economische belangen in het verschiet.

Ook natuurlijke kanalen

Natuurlijk zijn niet alleen de watersystemen in het IJsselmeergebied geschikt voor ontwikkeling van natte natuur. Onder het wateroppervlak van het Noordzeekanaal gaat een zouttong schuil die zich uitstrekt tot aan Amsterdam. In het kanaal kan daarom een brakwaterlevensgemeenschap voortleven die op andere plaatsen allang is verdwenen. Waar beheerders in andere gebieden actief maatregelen nemen om brakwaterkenmerken te versterken heeft het Noordzeekanaal die brakwaterkarakteristiek al. Het is de moeite waard het brakke kenmerk van het Noordzeekanaal over de randen heen uit te bouwen. Daarvoor bestaan serieuze plannen. De polder Westzaan, vroeger onder de brakwaterinvloed van de Zuiderzee, zal ook in de toekomst brak blijven. Voortgaande verzoeting van het gebied en het daarmee gepaard gaande verlies aan brakke natuurwaarden zal worden voorkomen door vanaf ca. 1997 de polder actief te voorzien van brakwater uit het Noordzeekanaal. In de toekomst zal verder worden gewerkt aan realisatie van brakke oevermilieus langs het kanaal.

Zandwinning

De wateren in het IJsselmeergebied zijn een belangrijke leverancier voor (zoet) ophoogzand in de regio. Winning van ophoogzand wordt in principe alleen in de vaargeulen toegestaan. De winning van beton- en metselzand kan ook buiten de geulen worden toegestaan als winning binnen de vaargeulen niet mogelijk is. Daarbij zullen compenserende/mitigerende maatregelen voor te verliezen natuurwaarden een voorwaarde zijn.

Recreatie

Het landelijk recreatiebeleid wordt in het IJsselmeergebied per watersysteem verschillend uitgewerkt. De Randmeren vormen een natuurontwikkelingsgebied waarin gelijkwaardige ruimte is voor waterrecreatie. Er wordt gewerkt aan een duurzame inrichting van het gebied, door uitvoering van het Project Integrale Inrichting Veluwerandmeren. De groei in de recreatiesector zal worden opgevangen door het bieden van

passende voorzieningen binnen de ecologische randvoorwaarden die het systeem stelt. Daarbij wordt aandacht geschonken aan het vergroten van de betrokkenheid van de gebruikers bij besluitvorming en beheer. Natuur en recreatie zijn gelijkwaardige (nevenschikkende) functies in IJsselmeer en Markermeer. Deze wateren zijn in het SGR aangewezen als waterrecreatie- en kerngebied in de Ecologische Hoofdstructuur. Aan het IJsselmeergebied is in de VINEX de blauwe koers toegekend, wat betekent dat behoud en ontwikkeling van de natuurfunctie samen met kwalitatieve verbetering en uitbreiding van de recreatieve voorzieningen. Mede door buitendijkse uitbreidingen op stedelijk gebied (Amsterdam, Almere, Lelystad) zal de recreatieve druk op het gebied toenemen. Verwacht wordt dat hierdoor een toenemende vraag ontstaat naar ligplaatsen en aanlegplaatsen. In het SGR is met een dergelijke uitbreiding reeds rekening gehouden. IJsselmeer en Markermeer bieden ten zuiden van de lijn Medemblik-Lemmer nog aanzienlijke mogelijkheden voor de vaarrecreatie.

Ruimtelijke claims in het Natte Hart

De voortgaande groei van de bevolking van Nederland leidt tot een dringende behoefte aan nieuwe ruimte om voorgenomen plannen te realiseren. Voor een IJsselmeergebied met haar kenmerkende openheid en grootschaligheid mag het geen verbazing wekken dat de 2.000 km² open water wordt beschouwd als ruimte met ontwikkelingspotentieel vooral voor niet watergebonden functies. Zo zal de gemeente Amsterdam in het IJmeer de nieuwe woonwijk IJburg laten verrijzen. In het publieke debat over een tweede nationaal vliegveld duikt geregeld de locatie Markermeer op. Het BDIV handhaaft voor het Markermeer tegelijkertijd de reservering voor aanleg van een spaarbekken voor de drink- en industriewatervoorziening. Het beleid in deze Nota zet in op duurzaam gebruik van de watersystemen en gezonde ecosystemen. Dat kan niet allemaal tegelijkertijd; er zijn keuzes nodig. Daarom is het nodig over te gaan tot het opstellen van een integrale visie op de gewenste ruimtelijke invulling van het Natte Hart en de aan het gebied toe te kennen gebruiksfuncties.

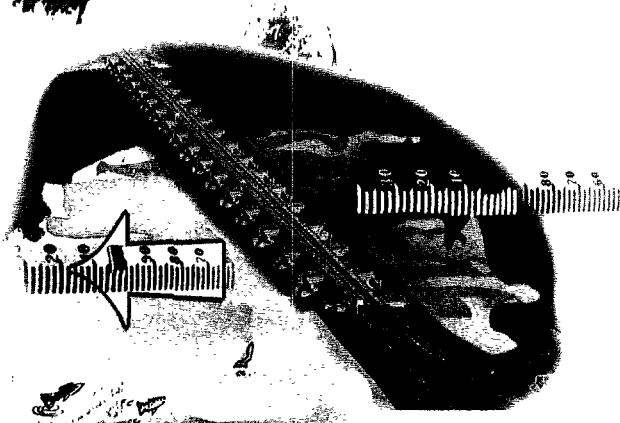
Handhaven veiligheid



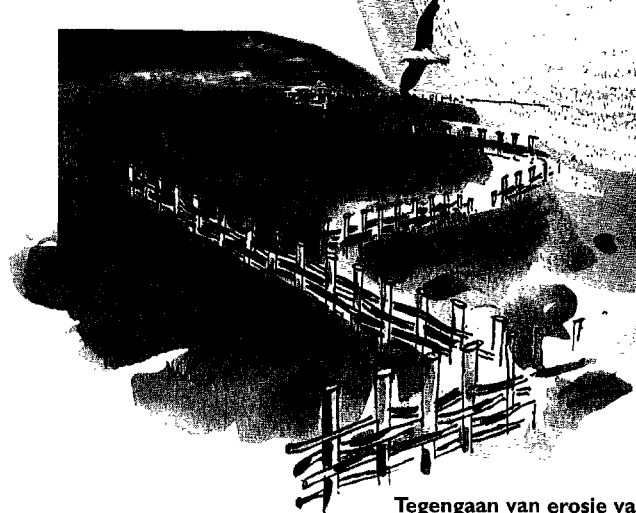
Herstel van samenhang
deltawateren



Aanpassen beheer
Haringvlietsluizen



Tegengaan van erosie van
schorren en platen



3.5 De zuidelijke Delta

De zuidelijke Delta, oorspronkelijk een gebied vol samenhangende estuaria, heeft de afgelopen decennia een aanzienlijke verandering ondergaan. Tijdens de realisatie van de Deltawerken (bescherming tegen overstroming) is in de loop der jaren het beleid meer en meer gericht op het zoveel mogelijk behouden van de hoge natuurlijke waarden van het gebied. Dit heeft ertoe geleid dat zowel tijdens de uitvoering als in de jaren daarna tevens is geïnvesteerd in het behoud en waar nodig herstel van gezonde watersystemen : Oosterschelde, Grevelingen, Veerse Meer, Westerschelde, Volkerak-Zoommeer, Haringvliet-Hollandsch Diep. Ondanks de vaak hoge natuurwaarden van deze systemen heeft de noodzakelijke compartimentering naast vergroting van de veiligheid tot soms harde grenzen geleid die een gebied in waterhuishoudkundig en ecologisch opzicht ook kwetsbaar kunnen maken. Gedeeltelijk herstel van de verbindingen tussen deze systemen biedt naast vergroting van de veerkracht mogelijkheden om de bestaande natuurwaarden verder te versterken doordat zout-zoet gradiënten worden hersteld.

Wat willen we bereiken?

De natuurlijke processen in de Delta zijn hersteld en versterkt. Er is meer uitwisseling van water tussen de verschillende compartimenten. Natuurlijke, geleidelijke overgangen zijn hersteld en de peilfluctuaties hebben een natuurlijk verloop. De veiligheid tegen overstroming blijft gehandhaafd.

Wat gaan we doen?

- Ingezet wordt op het gezamenlijk met het Vlaams gewest ontwikkelen van een langetermijnvisie voor gebruik en inrichting van het (Wester)Schelde-estuarium.
- Verkenning van de mogelijkheden voor versterking van het estuariene karakter van de Oosterschelde door een aangepast inlaatbeheer van rivierwater vanuit het Volkerak-Zoommeer.
- Vaststellen van het waterbeheer van het Volkerak-Zoommeer in 2000 op basis van een evaluatie van het peilbesluit van 1996 en aanvullend stroomgebiedbreed onderzoek.
- Het nastreven van natuurlijker overgangen tussen zout en zoet, door besluitvorming over openstelling van de Haringvlietsluizen, op basis van de in de MER aangedragen informatie.

Toelichting

Het estuariene karakter van de Delta bepaalt, ook internationaal, in belangrijke mate de waarde van het gebied. Door veiligheid voorop te stellen is in de afgelopen decennia zorg gedragen voor de instandhouding van het gebied. Daarbij is voor de afzonderlijke delen van het watersysteem geïnvesteerd in het bereiken van optimale ecologische kwaliteit. Waar een harde begrenzing door dijken en dammen heeft geleid tot verlies van veerkracht of het verloren gaan van de samenhang van het gebied liggen er nog uitdagingen. Door in het beheer de aansluiting op natuurlijke processen te versterken kan aan veilig waterbeheer een nieuwe dimensie worden toegevoegd: versterking van de samenhang in de Delta. Ingezet wordt op ontwikkeling van estuariene eigenschappen. Het instellen van geleidelijke overgangen van zoet naar zout is een aandachtspunt. Andere aandachtspunten zijn het vergroten van de invloed van het getij, of waar bekkens afgesloten zijn van de invloed van de zee het instellen van een natuurlijker peilbeheer. Gestreefd wordt naar zo compleet mogelijke estuariene systemen, die «een stootje kunnen hebben». Dat lukt niet alleen met waterbeleid. Het toenemend gebruik van de watersystemen én het inzicht dat delen van het binnendijks gebied ook tot het watersysteem moeten worden gerekend maken afstemming met ruimtelijk en economisch beleid noodzakelijk.

Achteruitgang natuur stoppen

Door het aanbrengen van de kering in de Oosterschelde hebben de grote geulen zandhonger waardoor zandplaten en schorren eroderen. De mogelijkheden voor schorvorming binnen de huidige begrenzing van de Oosterschelde zijn beperkt. In de planperiode zal onderzoek worden verricht naar de mogelijkheden om in delen van de Oosterschelde de zandhonger te stillen, waardoor ter plaatse weer plaat- en schorgroei kan optreden. Daarnaast zullen binnendijks gebieden worden gecreëerd met vergelijkbare ecologische functies: de (toekomstige) gouden randen van de Oosterschelde (Plan Tureluur). In dit verband moet de «Gebiedsvisie Zuidkust Schouwen» worden genoemd, een gebiedsgericht project waarvan de uitvoering vanaf 1999 is gepland. Deze visie geeft zowel vorm aan een uitwerking van het integraal waterbeheer als aan de ruimtelijke ordening. De uitvoering van de gebiedsvisie richt zich op realisatie van een aantal brak/zoute natuurdoeltypen: klei-oermoeras, brakwatergemeenschappen, zoute en brakke ruigten, en graslanden.

Bevorderen van geleidelijke zoet-zout overgangen

Harde zoet-zout overgangen in het water belemmeren de natuurlijke ontplooiing van de watersystemen. Dat heeft in de vroege jaren negentig in de uitstroombieden naar zee geleid tot een aangepast beheer. De vierde Nota trekt deze lijn actief door en zet op basis van de doelstelling het ontwikkelen van veerkrachtige watersystemen in op het herstellen van geleidelijke zoet-zout overgangen waar mogelijk. Daarbij moet overigens rekening gehouden worden met de belangen van de «waterafnemers» die bij verbraking zicht moeten kunnen houden op een adequate wijze van zoetwatervoorziening.

De mogelijkheden voor gedeeltelijk herstel van het estuariene karakter van de Oosterschelde zullen worden bestudeerd. Zo wordt het creëren van een geleidelijke overgang van zoet naar zout achterin de Oosterschelde overwogen door middel van het inlaten van zoet water vanuit het Volkerak-Zoommeer. Voorwaarde daarbij is dat het in te laten water schoon is. Een vergelijkbaar effect is te verwachten van een doorlaatmiddel in de Zandkreekdam.

De Grevelingen is met de aanleg van de dammen een meer geworden. Het estuariene karakter heeft plaatsgemaakt voor een meer met een vast waterpeil en een constant hoog zoutgehalte dat de waterbeheerder ververst met water uit de Noordzee. De uitwisseling met de Noordzee kan worden vergroot, als gevolg waarvan het zoutgehalte wat meer zal fluctueren. Daarnaast zou het peilbeheer kunnen worden aangepast. Dit vergroot de estuariene kwaliteiten en de veerkracht van het watersysteem. In 1997 zal een evaluatie van het huidige waterbeheer worden uitgevoerd, die wellicht zal uitmonden in een aangepast beheer.

Naar de gevolgen van een mogelijke openstelling van de Haringvlietsluizen wordt in 1997 een MER-studie uitgevoerd. Het MER is een belangrijke bouwsteen voor de besluitvorming over de vraag, of en zo ja, onder welk beheersregime de sluisen zullen worden opengesteld. Aanpassing van het sluisbeheer zal naar verwachting meer recht doen aan de doelstellingen van het integraal waterbeheer. De abrupte overgang van zoet naar zout verdwijnt. De mogelijkheden voor trekvissen nemen toe, omdat een van de belangrijkste barrières wordt opgeheven. Het estuariene karakter (van de mond van) het Haringvliet voegt een belangrijke waarde toe. Niet alleen doordat het kansen biedt aan brakke soorten, maar ook door de toename van het oppervlak intergetijdengebied.

Naar een flexibel peilbeheer

De huidige inrichting en met name het huidige beheer van het Veerse Meer worden vanuit gebruikersoogpunt niet als optimaal beschouwd. Gezien vanuit de natuur is er behoefte aan een natuurlijker peilbeheer en meer verversing met zout Oosterscheldewater.

In het Volkerak-Zoommeer is in februari 1996, na overleg met betrokkenen, een nieuw interim peilbesluit voor het Volkerak-Zoommeer genomen. Het waterpeil wordt

gestuurd door natuurlijke fluctuaties in aanvoer, neerslag en verdamping met als grenzen NAP +15 en NAP -10 centimeter. De beheerder ziet dit als een belangrijke stap op weg naar een peilbeheer waarmee het mogelijk is om het gestelde natuurstreefbeeld te bereiken en tegelijkertijd recht te doen aan de eisen gesteld door overige functies van het meer, scheepvaart, waterhuishouding, visserij en recreatie. In de planperiode worden de effecten van dit natuurlijker type peilbeheer gevolgd via monitoring en gericht onderzoek in het meer en zonodig in de hydrologisch sterk aan het meer verwante wateren. De onderzoeksvragen worden in open dialoog met betrokkenen opgesteld. De uitkomsten van de studies dragen bij aan de evaluatie van het peilbesluit en vaststelling van een definitief peilbesluit in 2000.

Hoe staat het met de Schelde?

Sommige rivieren werken hard. Vierentwintig actieve uren per dag verwerken ze grote hoeveelheden water. Als na een lange reis het werk gedaan lijkt, moet het rivierwater nog opboksen tegen de zoute tegenstroom van de zee.

De Schelde is ook zo'n rivier. Gedurende één etmaal voert ze ruim tien miljoen kubieke meter water naar zee. In dezelfde tijdspanne is bij Vlissingen een honderdmaal grotere hoeveelheid zeewater het estuarium tweemaal in- en uitgestroomd. Dit samenspel bepaalt de vorm van het Schelde-estuarium en zorgt voor een karakteristiek intergetijdengebied met wisselende waterstanden, waar zoet, brak en zout water elkaar in zones opvolgen

Tot op de dag van vandaag zijn in het estuarium natuurkrachten aan het werk die stroom en monding een wild en spontaan karakter geven. De schorren, slikken en andere natuurlijke landschapsvormen vormen hier tezamen nog vele duizenden hectaren waar de natuur de vrije hand heeft. Niettemin is de Schelde door de eeuwen heen teruggedrongen en gemuilkorfd. Door dijk aanleg, inpolderingen en het afsluiten van zeegaten is het landschap waar de Schelde over kon beschikken kleiner geworden.

De oevers van de rivier bieden mogelijkheden om een groter areaal onder de invloed van het getij te brengen. Natuurwaarden die eerst verloren zijn gegaan, krijgen hiermee de ruimte zich te herstellen. De spontane ontpoldering na een dijkdoorbraak in de Selenapolder op de rand van Saeftinghe toont aan dat de karakteristieke planten en broedvogels terugkeren zodra het schor weer tot ontluiking komt. De rivier haar gang laten gaan in verhouding tot de veiligheid van het omliggende land vormt een belangrijk discussiepunt. Allerlei maatschappelijke belangen komen hierbij om de hoek kijken, zodat overleg is vereist voordat maatregelen kunnen worden genomen.

Bijdragen aan verantwoord gebruik

In het kader van het verdrag met het Vlaams Gewest inzake de verruiming van de vaarweg in de Westerschelde wordt de komende jaren de vaargeul verdiept. De aanwezige natuurlijke ondieptes (drempels) in de vaargeul worden ca. 1,5 m verder verdiept en op die diepte gehouden (verdiepingsprogramma 48/43 voet). Deze verdieping veroorzaakt verlies aan natuurwaarden, dat volgens afspraak zal worden gecompenseerd. Er wordt een compensatieplan natuur opgesteld, dat in de planperiode zal worden uitgevoerd.

In de Westerschelde komen in toenemende mate beheersproblemen boven water: verlies aan leefgebieden voor planten en dieren, afname van de veerkracht van het watersysteem door de intensieve beheermaatregelen voor de scheepvaart en hogere hoogwaterstanden achterin het bekken door een toenemende getijdoordringing. Deze beheersproblemen zullen, zo nodig in samenwerking met het Vlaams Gewest nader in kaart worden gebracht. Op basis hiervan zou dan gezamenlijk een langetermijnvisie voor inrichting en gebruik van het (Wester)Schelde-estuarium kunnen worden opgesteld. Hierbij kan aandacht gegeven worden aan het (Wester)Schelde-estuarium als demper van waterenergie (veiligheid), als natuurlijke hulpbron (scheepvaart, havens en industrie, visserij, recreatie) en als basis voor belangrijke biodiversiteit. Om creatiever met het Volkerak-Zoommeer als zoetwaterbekken om te gaan wordt een waterakkoord met waterkwantiteitsbeheerders opgesteld en moeten afspraken met grote particuliere afnemers van water leiden tot een zo minimaal mogelijke onttrekking van water in de droge perioden en maximaal profiteren van overtollig water in natte periodes.

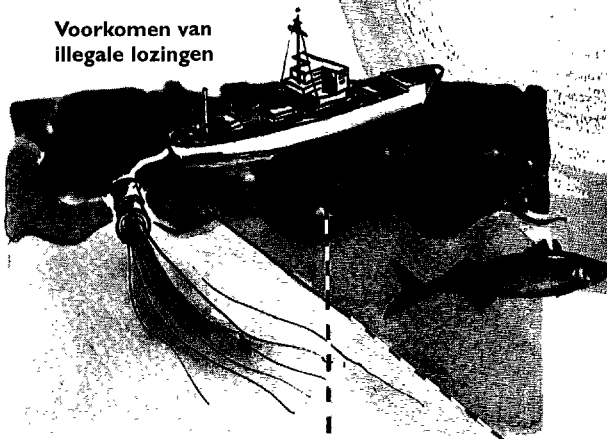
Meegroeien met de zee



Vrij spel van
water, zand en slib



Voorkomen van
illegale lozingen



Beperken schade door
overbevissing

1997

2015

3.6 Kust en Zee

Kust en Zee. Daar kan je nog de ruimte en het vrije spel van water en zand beleven. Dat moet zo blijven. De waterkwaliteit van Noordzee en kustwateren is de laatste tien jaar duidelijk verbeterd, maar dat komt nog onvoldoende tot uiting in een herstel van het ecosysteem. Kust en Noordzee worden steeds intensiever gebruikt. Dat gebruik moet wel duurzaam zijn en mag niet ten koste gaan van de veerkracht van de kust. Noordzee, Waddenzee en kust hebben ruimte nodig om mee te kunnen groeien met de verwachte stijging van de zeespiegel.

Wat willen we bereiken?

De hoofddoelstelling voor het kustbeleid is het handhaven van de veiligheid tegen overstroming gecombineerd met behoud, waar mogelijk vergroting, van de ruimte voor natuurlijke processen. Water- en sedimentstromen worden zo min mogelijk ingeperkt. In duingebieden worden gradiënten, kwelstromen en verstuiving hersteld. Intergetijdengebieden groeien mee met de stijgende zeespiegel.

De kustzone wordt intensief gebruikt. Alle duingebieden zijn beschermd natuurgebied en de intensieve recreatie is geconcentreerd in aantrekkelijke badplaatsen. Waar verschillende functies (economie en kwaliteit van het kust-leefmilieu) om voorrang strijden, wordt maatwerk geleverd via een gebiedsgerichte aanpak. Kustuitbreidingsplannen zijn inpasbaar, maar niet overal en onvoorwaardelijk.

Het beleid voor de Noordzee is gericht op een duurzame ontwikkeling van het watersysteem en een duurzaam gebruik. Visserij en ecologische doelen zijn in balans gebracht door integrale benadering van de visserij in relatie tot het ecosysteem. Hierbij worden de voorzorgs- en ecosysteembenadering gehanteerd. De bestanden van commerciële vissoorten zijn boven het veilig biologisch minimum. De scheepvaart wordt veilig afgewikkeld en illegale lozingen komen nauwelijks voor. De verontreiniging van de Noordzee door diffuse bronnen, waaronder atmosferische depositie, is verder teruggedrongen. Het zandwinbeleid voor de Noordzee is geactualiseerd. Overheid, gebruikers en belanghebbenden hebben een gemeenschappelijke strategische visie op het beheer en gebruik van de Noordzee en werken nauw samen om deze visie te implementeren.

De *Waddenzee* is en blijft een «wetland» van internationale betekenis. Voor dit intergetijdengebied ligt het accent op herstel en ontwikkeling van natuurlijke processen en natuurwaarden. Overgangen tussen water en land, en tussen zout en zoet worden hersteld. Menselijk gebruik wordt gereguleerd met als doel het minimaliseren van de effecten op natuur en milieu.

Wat gaan we doen?

- De regering zet in op een effectieve samenwerking tussen de bij kust en zee betrokken overheden. Daartoe wordt een gezamenlijke strategische visie op beheer en gebruik van Noordzee en kust ontwikkeld. Dit resulteert in ruimtelijke keuzes die tevens op de RO-agenda worden geplaatst.
- De regering kiest voor een verantwoorde en duurzame visserij; afstemming van de visserij-inspanning op de beschikbare bestanden en selectiever vissen.
- De stikstofbelasting van zee en kustwateren wordt verder teruggebracht (doelstellingen RAP/NAP). De verontreiniging vanuit diffuse bronnen wordt verder teruggedrongen.
- De regering ontwikkelt een visie op kustuitbreidingsplannen tegen de achtergrond van integraal waterbeheer.
- Nieuwe permanente bebouwing op het strand en de waterkering wordt in principe geweerd. Van provincies en gemeenten wordt verwacht dat hieraan een actieve bijdrage (bijv. ruimtelijk beleid, vergunningen) wordt geleverd.

Toelichting

De kust is altijd in beweging. Onder invloed van getij, golven en wind groeit de kust op de ene plaats aan en kalft elders af. Dieren en planten passen zich aan de veranderende omstandigheden aan. Ook de mens beïnvloedt de kust en bouwt havens, dammen en dijken. Duinen worden soms als een zanddijk beheerd. Sinds 1990 proberen we vooral met de natuurlijke kustprocessen mee te werken: zandsuppleties in plaats van dammen en bastionkusten, en waar de duinen breed zijn, kan intensief zeereepbeheer achterwege blijven.

Natuurlijke processen spelen zich veelal af op grote tijd- en ruimteschalen. Hoe natuurlijker het systeem, hoe groter het zelfherstellend vermogen. Een veerkrachtige kust is onze beste garantie voor duurzame veiligheid, zeker waar het maaiveld achter de duinen daalt, de zeespiegel stijgt en de stormintensiteit toeneemt. Een veerkrachtige kust heeft ruimte nodig. Maar ook vanuit verschillende gebruiksfuncties (natuur, recreatie/toerisme) wordt een claim gelegd op de resterende ruimte in de kustzone. Het draait steeds meer om ruimtelijke keuzes. Ruimteclaims kunnen alleen worden gehonoreerd als ze niet strijdig zijn met de hoofddoelstelling van het kustbeleid.

Kustverdediging, natuur en recreatie

Het kustverdedigingsbeleid is gericht op het dynamisch handhaven van de kustlijn. Dat betekent dat de natuurlijke processen zo min mogelijk worden belemmerd, maar dat ingegrepen wordt als er land blijvend verloren dreigt te gaan. Dan wordt er een zandsuppletie uitgevoerd. Na het jaar 2000 worden ook de zandverliezen op de onderwateroever met suppleties aangevuld.

De natuur profiteert van de ruimte voor natuurlijke processen. Zand- en waterstromen krijgen meer de vrije hand. De zeereep wordt dynamischer met zandverstuivingen en een enkele sluffer (voorbeeldproject Bergen-Schoorl), de verdroging in de duinen wordt tegengegaan en aan de binnenduintrand ontstaan mogelijkheden voor kwelstromen.

Voor recreatie en toerisme is er aan de kust ook ruimte. De kust is een van de speerpunten van het toeristisch beleid. Intensieve recreatie (met bijbehorende voorzieningen) zal vooral in de bestaande badplaatsen worden geconcentreerd. Dat vergt een versterking van de kwaliteit en identiteit van de badplaatsen. Buiten de bestaande badplaatsen is vooral sprake van extensieve – veelal natuurgebonden – recreatie.

Waar verschillende gebruiksfuncties om voorrang strijden, is maatwerk vereist. Dat kan het beste via een gebiedsgerichte benadering, waarbij het benutten van regionale en lokale kwaliteiten voorop staat. Het initiatief hiervoor ligt bij de kustprovincies. De in de nota Kustbalans genoemde gebiedsgerichte projecten worden in het jaar 2000 geëvalueerd.

Plannen voor de kust

Het wemelt van de plannen om de potenties van de kustzone te benutten: nieuwe woonlocaties, recreatieve voorzieningen, natuurgebieden en een luchthaven in zee, maar ook een ander beheer van de Haringvlietsluizen, uitbreiding Maasvlakte en Nieuw-Holland. Er zijn op voorhand geen principiële bezwaren tegen deze plannen, maar er moet wél sprake zijn van een duidelijke meerwaarde voor het bestaande land en voor de Noordzee. En eventuele schadelijke effecten moeten beheersbaar zijn. De verschillende initiatieven moeten worden geplaatst ten opzichte van elkaar en ten opzichte van het achterliggende land. Er is behoefte aan een samenhangend plankader, dat zowel land als zee beslaat.

Er is een toetsingskader nodig waarmee plannen voor de Noordzee kunnen worden beoordeeld vanuit de invalshoek van integraal waterbeheer en ruimtelijke planning.

Een dergelijk toetsingskader kent in ieder geval vier hoofdelementen.

Kustveiligheid: de bestaande en nieuwe kustlijn moeten worden gehandhaafd en de kustveiligheid moet zijn gewaarborgd. Kosten en baten voor kustveiligheid, met inbegrip van het onderhoud op lange termijn, moeten in beeld worden gebracht.

Ecologie en leefmilieu: projecten in de kustzone bieden kansen voor nieuwe ondiep-watergebieden en vergroting van de biodiversiteit door middel van broed- en kinderkamers voor dieren, zoet-zout gradiënten en een geleidelijke overgang van waterdiepten. Schadelijke effecten op de vogeltrek, op bestaande natuurgebieden en op de landschappelijke beleving van de kust moeten worden voorkomen of gecompenseerd

Mobiliteit: toetsingspunten zijn de effecten voor de bestaande infrastructuur en afwegingen met alternatieve locaties voor dezelfde functie op het land. De bereikbaarheid van havens mag niet worden bedreigd.

Functionaliteit: initiatieven voor de kustzone zullen elk voor zich en in onderlinge samenhang beoordeeld moeten worden vanuit de eigen functionaliteit(en). Sommige plannen kunnen niet goed worden gecombineerd of moeten op enige afstand van de kust blijven. Andere projecten bieden juist kansen door combinaties van functies.

Voor de uitvoering van de jaarlijkse kustsuppleties en de eventuele realisatie van kustuitbreidingsplannen zijn zeer grote hoeveelheden zand nodig. Op zich is op de bodem van de Noordzee voldoende zand aanwezig, maar het huidige zandwinbeleid is onvoldoende toegesneden op de winning van dergelijke hoeveelheden. Het vigerende zandwinbeleid voor de Noordzee (RON-MER) wordt herzien, met als randvoorwaarde een gezond functionerend ecosysteem.

Permanente bebouwing op het strand en de eerste duinenrij is moeilijk verenigbaar met de hoofddoelstelling van het kustbeleid. Het handhaven van de kustlijn door het Rijk mag niet worden opgevat als een vrijbrief voor het verregaand vastleggen van de kust door bebouwing. Gestreefd wordt naar een evenwichtige afweging tussen de belangen van veiligheid, ecologie en economie. Met de betrokken departementen, provincies, gemeenten en waterkeringbeheerders wordt nagegaan op welke wijze nieuwe permanente bebouwing het beste kan worden tegengegaan. In eerste instantie wordt gezien of een *stringente toepassing van het vigerende beleid en instrumentarium* daarvoor voldoende mogelijkheden biedt. Zonodig zullen beleid en/of instrumentarium worden aangescherpt. Zolang dit overleg gaande is, worden ongewenste en onomkeerbare bouwactiviteiten op het strand en de waterkeringszone geweerd. Vergunningen voor seizoengebonden bebouwing (bijv. verplaatsbare strandpaviljoens) worden vooralsnog niet omgezet in vergunningen voor het gehele jaar. Een uitzondering wordt gemaakt voor bouwactiviteiten binnen de bebouwde kom van kustgemeenten voorzover deze passen binnen het vigerende bestemmingsplan en niet leiden tot extra schade tijdens stormen.

Ecosysteemontwikkeling van kust en zee

De concentratie verontreinigende, systeemvreemde stoffen in de kustwateren en de zee daalt langzaam maar gestaag. Sommige verontreinigingen blijven echter zorg baren, getuige het effect van tributyltin op de hormoonhuishouding van organismen. De afgelopen 10 jaar is de fosfaatconcentratie in de kustzone gehalveerd. Het terugdringen van de stikstofbelasting is achtergebleven. Daarom is het risico op de bloei van toxische algen in de kustzone nog altijd actueel. De vermindering van de stikstofbelasting van het kustmilieu zal dan ook onverminderd voortgezet moeten worden. Hetzelfde geldt voor de aantasting van de Noordzee door organische microverontreinigingen uit met name diffuse bronnen. Een groot deel van deze verontreinigingen komt via atmosferische depositie in het zeewater terecht. Dit vergt een internationale aanpak t.a.v. emissie-reductie naar de lucht. Verschuiving van de aandacht van de algemeen bekende verontreinigende stoffen naar nieuwe stoffen (pseudo-oestrogenen) is noodzakelijk. Op de vierde Noordzeeministersconferentie is afgesproken de emissie van milieugevaarlijke stoffen zoveel mogelijk terug te dringen of te stoppen (zie ook het hoofdstuk Emissies, 4.3).

De voortgaande intensivering van het gebruik is de belangrijkste bedreiging voor het gezond functioneren en het behoud van de biodiversiteit van kust en zee. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn: aantasting van ecologische waarden door de visserij, habitatverlies en verstoring door intensief gebruik. Bij de bescherming van het

Noordzee-ecosysteem wordt uitgegaan van de ecosysteembenadering. De ecologische doelstellingen voor de Noordzee worden verder geoperationaliseerd.

Zee- en kustvisserij

De belangrijkste aandachtspunten voor de zee- en kustvisserij hangen samen met de spanning tussen capaciteit en vangstmogelijkheden, een onvoldoende selectieve wijze van vissen, en lokale schade aan het bodemleven door de boomkorvisserij. Het met de Structuurnota Zee- en Kustvisserij ingezette beleid wordt voortgezet. Tijdens de Intermediate Ministerial Meeting van de Noordzeelanden in 1997 is o.a. overeengekomen dat de ministers de bevoegde autoriteiten uitnodigen de volgende zaken te overwegen:

- Met spoed te zoeken naar effectieve methoden om het overboord gooien van vis en andere mariene organismen – de zogenaamde discards – te minimaliseren. In nauw verband hiermee staat de wens om onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om «highgrading» te verminderen.
- Maatregelen te nemen met betrekking tot een minimumaansluiting van netten en een minimaal aanlandingslengte van vissen, schaal- en schelpdieren.
- Tijdelijk of permanent gesloten gebieden en/of seizoenen in te stellen en/of te behouden teneinde grote concentraties jonge vissen, schaal- en/of schelpdieren te beschermen.
- Om voor overbeviste soorten herstelprogramma's te maken.

De bestaande herstelprogramma's voor kabeljauw, haring, schol en makreel worden met prioriteit uitgevoerd. De visserij-inspanning zal in lijn worden gebracht met de beschikbare visvoorraden. Met betrekking tot de commerciële en niet-commerciële vissoorten wordt voor een aantal vissoorten (haaien, roggen) de omvang van het huidige bestand bepaald en een schatting gemaakt van het toekomstige bestand.

Daarnaast is overeengekomen om als basis voor het toekomstige visserijbeleid de voorzorgsbenadering toe te passen en de verdere integratie van visserij en de bescherming van natuur en milieu te baseren op een ecosysteembenadering.

Het door de overheid aan de visserijgemeenschap verstrekken van informatie over met name de effecten van visserij op ecosystemen en visstandbeheer kan worden verbeterd. Vormen van co-management (gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van overheid en sector voor het beleid) kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan integraal visstandbeheer.

Onderzoek blijft noodzakelijk naar de effecten van verschillende vormen van visserij op het ecosysteem. Prioriteit daarbij heeft een kwantificering van de effecten van boomkorvisserij en industrievisserij. Tevens zullen de sociaal-economische gevolgen van verschillende regelgevingsregimes nader worden onderzocht.

Scheepvaart en offshore

Scheepvaart is in potentie een veilige en milieuvriendelijke vorm van grootschalig transport. Het blijft echter een probleem dat schepen zich illegaal ontdoen van scheepsafvalstoffen, huishoudelijk afval, olie- en ladingresten. Ruwweg 90% van de olie-emissies is illegaal. Dit probleem vergt een gezamenlijke aanpak van bedrijfsleven en overheid. De pakkans en boete moeten beter afgestemd worden op het economisch voordeel van illegaal lozen. Iedere Nederlandse zeehaven zal een verwijderingsplan voor afvalstoffen uit de scheepvaart opstellen. Nederland streeft in Europees verband naar goede, toegankelijke Haven Ontvangst Installaties (HOI's) in Europese havens in combinatie met indirecte financiering door de scheepvaart en een vorm van afgifteplicht.

Omdat de potentiële effecten van calamiteiten bij transport over water groot zijn, is het voorkomen van ongevallen van groot belang. Prognoses laten zien dat het vervoertonnage de komende jaren zal stijgen bij een nauwelijks toenemend aantal scheepsbewegingen. In internationaal verband zet Nederland zich in voor een versterking van de veilige en milieuvriendelijke bedrijfsvoering aan boord. Om de effecten van

diepte gehouden. Waar mogelijk wordt vaargeulonderhoud gecombineerd met zandwinning voor o.m. kustsuppleties.

In het kader van het milieuconvenant met de offshore industrie wordt gestreefd naar vermindering van emissies door toepassing van nieuwe technieken. Tijdens de vierde Noordzeeministersconferentie (Esbjerg, 1995) is overeengekomen dat buiten werking gestelde offshore-platforms zullen worden hergebruikt of aan land worden ontmanteld. Tegen de achtergrond van de teruglopende olie- en gasproductie op de Noordzee zal het Rijk een visie ontwikkelen omtrent de milieuvorwaarden waaraan de olie- en gasindustrie in de toekomst zal moeten voldoen.

Op de grens van zoet en zout

In noordoost Groningen, op de grens met Duitsland, werkt het waterschap Dollardzijvest aan plannen voor de vergroting van de bergingscapaciteit van de Westervoldse Aa. De aanleg van een binnendijs, brak getijdengebied zou hiervoor zorgen. Hiermee kan dreigende wateroverlast worden voorkomen en vervalt de harde grens tussen zout en zoet water. Het plan zal leiden tot verlies van landbouwgrond, maar is gunstig voor het waterbeheer en de natuurontwikkeling.

Een ander voorbeeld van vergroting van komberging en herstel van zoet-zout gradiënten is te vinden bij de Kroon's Polders op Vlieland. Daar hebben in 1996 twee polders een open verbinding met de Waddenzee gekregen. Hiermee is een aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een dynamisch, open landschap, dat wisselend onder invloed staat van zoet water (van een duinbeek) en het zoute getij. Via wandelpaden blijft het gebied overigens te allen tijde toegankelijk.

Beheer Noordzee, Waddenzee en Voordelta

De Noordzee wordt steeds voller. Dat vraagt steeds meer om ruimtelijke en bestuurlijke afstemming. Het gaat niet alleen over afstemming van beleid, maar vooral over de uitvoering en handhaving ervan en de wijze waarop dit wordt georganiseerd. Door de (rijks)overheid, de verschillende gebruikers en belangengroepen wordt momenteel in het kader van «Plan 2010» gewerkt aan een gezamenlijke strategische visie op het beheer en gebruik van de Noordzee. «Plan 2010» zal naar verwachting in 1998 worden afgerond.

Nationaal Noordzeebeleid kan alleen succes hebben wanneer ook internationaal goede afspraken zijn gemaakt. In het internationale zee-overleg vindt een verschuiving plaats van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering. Op beheersniveau worden de bi-/multinationale contacten versterkt, mede om een groter internationaal draagvlak te creëren voor het Nederlandse beleid.

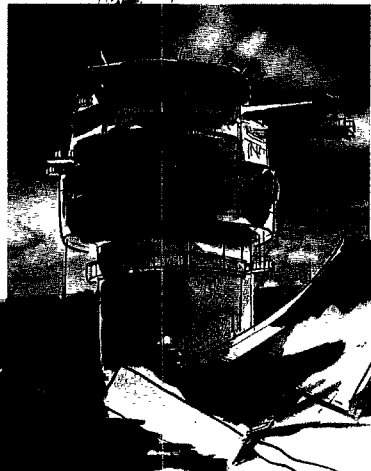
Voor de Waddenzee is reeds een grote stap gezet op weg naar integratie van beleid en beheer. Het integratiekader hierbij is de PKB-Waddenzee. Het met alle betrokken overheden opgestelde Beheersplan Waddenzee is een integrale, gebiedsgerichte uitwerking van dit beleid. Het accent ligt op bescherming en waar nodig herstel van natuurlijke processen. Duurzaam menselijk medegebruik van de Waddenzee blijft mogelijk, waarbij negatieve effecten worden geminimaliseerd. Door het herstellen van gradiënten, zowel tussen zout en zoet als tussen water en land, wordt de natuurlijke veerkracht van de Waddenzee vergroot.

In het Integraal Beleidsplan Voordelta is het beleid voor natuur, visserij en recreatie door middel van zonering ruimtelijk uitgewerkt. De betrokken overheden en belangengroepen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plan. In 1998/1999 vindt een evaluatie plaats van het beleid zoals dat in 1993 voor de Voordelta is vastgesteld.

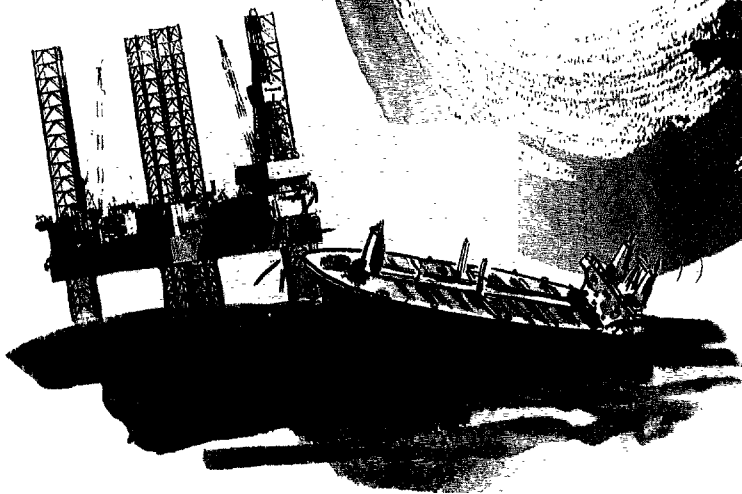


Verbreden
internationale
samenwerking

Behouden biodiversiteit



Opruimen verontreiniging



Voorkomen van
gebiedsvreemde
invloeden

3.7 Oceanen

Oceanen zijn meer dan leeg, koud en nat. Zij bevatten grote, vaak zelfs nog onbekende natuurlijke rijkdommen; zij leveren veel zuurstof en zijn een bepalende factor voor ons klimaat.

De oceanen zijn grotendeels nog onaangetast; hun bodemschatten zijn wereldwijd erkend als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid. Zij zijn echter, direct of indirect, in toenemende mate voorwerp van menselijke activiteiten, en daarbij vrij toegankelijk. Die vrijheid draagt het risico in zich van overexploitatie van biotische en abiotische rijkdommen; zij kan de oceanen doen verworpen tot de uiteindelijke vergaarbak van afbraak- en restproducten van menselijke activiteiten. Nederland blijft zich daarom inzetten voor een duurzaam gebruik van de oceanen, zowel in internationale organisaties als met concrete activiteiten.

Wat willen we bereiken?

Nederland heeft als delta- en waterland belang bij een duurzaam gebruik van de oceanen, en beschikt over deskundigheid op dat terrein. Daarom wil de regering - onder erkenning van de beperkingen van de eigen middelen - de balans tussen gebruiksfuncties en systeemkenmerken van de wereldzeeën beter leren kennen en een bijdrage blijven leveren aan het behoud van die balans, zowel regionaal (Noordoost-Atlantische Oceaan) als wereldwijd. Waar mogelijk kan verdere optimalisatie van het gebruik plaatsvinden. Waar nodig moeten waarborgen worden gecreëerd voor het behoud van de biodiversiteit (bijv. koraalriffen) en het duurzaam gebruik van de strategische natuurlijke rijkdommen. De regering heeft hiertoe de volgende hoofdlijnen van beleid voor ogen:

- Gestreefd wordt naar verbreding of verbeterde afstemming van de bestaande mondiale overlegvormen met betrekking tot het zeemilieu, met inbegrip van biodiversiteit en duurzaam gebruik, en naar verdere mondialisering van afspraken over regionale zeeën.
- Gericht wordt medewerking verleend aan het voorkomen van gebiedsvreemde invloeden (stoffen, organismen) op volle zee, aan het saneren van verontreinigingen (olie, chemicaliën), en aan het oplossen van problemen, ontstaan door rampen en erfenissen uit het verleden.
- Blijvend wordt aandacht besteed aan de verbetering van het wetenschappelijk inzicht in het gedrag van de oceanen.
- Geïnvesteed wordt in kennisopbouw bij minder ontwikkelde landen ter versterking van hun mogelijkheden om zelf op te treden.

Wat gaan we doen?

- De regering zal bevorderen dat in samenwerking met de EU-partners, in het bijzonder in het kader van EUROGOOS, onderzoek wordt verricht aan de wisselwerking tussen oceaanstromen, stormen, klimaat- verandering en zeespiegelrijzing.
- De regering zal zich er binnen het kader van het Verdrag van Londen voor inzetten dat daar waar het storten van afvalstoffen op zee nog is toegestaan, dit toch met behulp van training en auditing maximaal wordt beperkt.
- De regering draagt actief bij aan de totstandkoming van een wereldwijd verdrag ter bestrijding van verontreiniging door persistente organische verontreinigingen (POP's).
- De regering zal een bijdrage leveren aan een grotere verspreiding van kennis over oceanen, ook in het kader van het ontwikkelingsbeleid.

Toelichting

Bij de Noordzee houdt de waterkringloop niet op. De Noordzee maakt deel uit van een wereldomvattend samenstel van oceanen; zij wordt vanuit het zuidwesten, via het Kanaal, en vanuit het noordwesten ververst met water uit de Atlantische Oceaan.

De oceanen staan ver af van de doorsnee Nederlander, maar ook de wetenschappelijke kennis over dit onderwerp is gebrekkig. Uitbreiding van deze kennis kan op vele fronten van belang zijn. Denk alleen al aan de zeespiegelstijging, en aan de effecten van de uitdunning van de ozonlaag, maar ook, meer regionaal, aan veranderingspatronen in de interactie tussen de Atlantische Oceaan en de Noordzee en de effecten daarvan op het watersysteem van de Noordzee. De oceanen zijn dan ook in toenemende mate onderwerp van wetenschappelijk onderzoek. Zeker is dat de oceaanstromingen een doorslaggevende invloed uitoefenen op het wereldklimaat: getuige hiervan is de milde temperatuur die de warme golfstroom met zich meebrengt, tot ver naar het noorden toe. Hierdoor worden onze havens tijdens de winter opengehouden. Door klimaatverandering kunnen wijzigingen optreden in de instroom van Atlantisch water in de Noordzee, met als mogelijk gevolg dat veranderingen in de systeemkenmerken van de Noordzee kunnen optreden. Ook leveren de oceanen de mensheid grote hoeveelheden zuurstof, meer nog dan de tropische regenwouden. Zij herbergen een schat aan natuurlijke rijkdommen in de vorm van mineralen, olie- en gasreserves, flora en fauna. Zij leveren grondstoffen voor de offshore-industrie en de zeevisserij; en zij dragen de zeescheepvaart. Al met al zijn de oceanen economisch, ecologisch en klimatologisch van levensbelang voor mens en milieu. Een van oudsher zeevarende natie als Nederland, met zijn unieke ligging als delta middenin de West-Palearctische vogeltrek-route, kan hierover meepraten, en zal zijn opgedane ervaringen en geleerde lessen ook uit moeten dragen.

Een vrije zee?

Geen enkele natie kan enige soevereiniteit, en geen enkel rechtssubject enig eigendomsrecht op de oceanen (volle zee) doen gelden. De zee is vrij toegankelijk. Immers, bij het compartimenteren volgens nationale grenzen van de oceanen zou het recht van de sterkste ongetwijfeld de overhand krijgen, met alle consequenties van dien voor handel, visserij, mijnbouw, onderzoek en vervoer over zee.

Toch is het vrije deel van de zee inmiddels flink ingeperkt door de instelling van visserijzones en exclusieve economische zones, die stukken zee met betrekking tot specifieke gebruiksfuncties zoals de exploratie en exploitatie van de natuurlijke gebruiksfuncties geheel of gedeeltelijk onder nationaal gezag brengen (nog afgezien van uitbreidingen van de territoriale zee tot maximaal 12 zeemijlen). Zo kunnen, althans in de perifere zeegebieden, bepaalde activiteiten worden gereguleerd. Het VN-zeerechtverdrag (UNCLOS, Montego Bay, 1982), het juridische kader dat globaal de rechten en plichten van de kuststaat regelt voor de diverse zeegebieden, blijft echter als uitgangspunt hanteren dat de bodemschatten van de volle zee behoren tot het gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid.

Bedreigingen

De noodzaak van deze instrumenten doet zich bepaald voelen want de gestage uitbreiding van de wereldbevolking en de voortschrijdende verbetering van de vaardigheden en technieken waarover de mens beschikt, vergroten de risico's van uitputting van de natuurlijke rijkdommen van het mariene milieu. Te denken valt aan vissersschepen met kilometerslange dichtmazige drijfnetten die complete levensgemeenschappen in één keer vernietigen; aan toeristische exploitatie van koraalriffen; en aan de introductie van gebiedsvreemde soorten. Door broeikasgassen dreigen temperatuurstijgingen op te treden die de zee doen uitzetten en de poolkappen doen smelten, en zo zeespiegelrijzing in de hand werken: een potentiële bedreiging voor kleine eilandstaten, maar ook voor Nederland zelf. Daarbij zijn de oceanen nu al een groot vuilnisvat, waarin, naast de vervuiling van de zee vanaf het land en vanuit de atmosfeer, ook de gevolgen van het dumpen en verbranden van gevaarlijk afval zich tot in lengte van dagen kunnen doen gelden. Ongevallen met schepen met milieu-gevaarlijke ladingen en erfenissen van een militair verleden - mosterdgassen, nucleaire onderzeeërs dragen ook een steentje bij, nog afgezien van persistente organische verbindingen die over lange afstanden met de golfstroom of door de lucht worden meegevoerd.

Afspraken

Inhoudelijk komen steeds meer afspraken tot stand over het zeemilieu en Nederland is hierbij een zeer actieve partner. Zo is in 1996 het Verdrag van Londen van 1972 aangescherpt dat wereldwijd strenge beperkingen oplegt aan het storten en verbranden van afvalstoffen op zee, terwijl het MARPOL-Verdrag van 1973/1978 een uitgebreid instrumentarium ter beschikking stelt om verontreiniging van de wereldzeeën door de scheepvaart te minimaliseren. De VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED, 1992) besteedde in haar actieprogramma, Agenda 21, een hoofdstuk aan de problematiek van de oceanen, waarover regelmatig beraadslaagd wordt in de VN-commissie voor duurzame ontwikkeling, de CSD. Deze heeft in november 1995 het actieprogramma van Washington opgesteld om een wereldwijde reductie van de bronnen van zeeverontreiniging vanaf het land te bewerkstelligen. Nederland is verder actief bij de uitwerking van het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag, beide door de UNCED-conferentie geïnitieerd, het Antarctisch Verdrag, en het internationaal Arctisch overleg (dit houdt zich voorlopig slechts met vervuilingsvraagstukken bezig, maar de Nederlands belangen zijn breder: bescherming van de zalm in de Groenlandse wateren komt ook de zalmstand in de Rijn ten goede!). Elk op hun manier dragen zij bij tot het duurzaam houden van de wereldzeeën. Ook ondersteunt Nederland de ontwikkeling van kennis en de overdracht van ervaring naar de landen in het Caraïbisch gebied, in het bijzonder de Nederlandse Antillen. Onlangs is een «Independent World Commission on the Oceans» opgericht. In 1998, het Jaar van de Oceanen, zal deze Commissie op de Wereldtentoonstelling in Lissabon een rapport publiceren dat vervolgens aan de CSD zal worden aangeboden. Op initiatief van Nederland en Brazilië wordt in 1997 een VN-conferentie over de offshore(olie- en gaswinning) gehouden.

Daarnaast is Nederland ook actief in het kader van regionaal georiënteerde verdragen, in het bijzonder het Verdrag van Parijs van 1992 inzake de bescherming van de Noordoost-Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag). Dit Verdrag geeft regionaal instrumenten aan om verontreinigingsbronnen vanaf het land (afvalwaterlozingen, atmosferische depositie) of op zee zelf (Brent Spar) aan te pakken. Maar ook wordt, mede ter invulling van het Biodiversiteitsverdrag, thans de laatste hand gelegd aan een nieuwe bijlage bij dit Verdrag; dit beoogt handen en voeten te geven aan het streven naar soortenrijkdom, en trekroutes, broed- en rustplaatsen (vogels, vissen) en volledige voedselketens in stand te houden.

**Ontwikkelen van eigentijdse
veiligheidsbenadering**



**Zuinig zijn op landschap,
natuur en cultuurhistorie**



**Huidige
dijkversterkingen
afroonden**

Beperken overstromingsrisico

4. THEMA'S

Behalve een beschrijving van de watersystemen en het daarvoor te ontwikkelen beleid is het noodzakelijk om aan enkele onderwerpen extra aandacht te schenken vanwege eerder aangekondigde besluitvorming hierover.

4.1 Veiligheid

Zonder dijken en duinen zou meer dan de helft van Nederland regelmatig onder water lopen. Ons uitgebreide stelsel van dijken en duinen is dan ook essentieel voor een veilig en leefbaar Nederland en een basisvoorwaarde voor een gezonde economische ontwikkeling. De Wet op de waterkering vormt de wettelijke basis voor de bescherming tegen overstroming. Bescherming tegen hoogwater is eeuwenlang vrijwel synoniem geweest aan het bouwen en onderhouden van waterkeringen. De hoogwaters van de afgelopen jaren hebben ons echter doen beseffen dat duurzame bescherming meer is dan het periodiek versterken van de waterkeringen. Duurzame hoogwaterbescherming kan het beste worden gerealiseerd door zoveel mogelijk met natuurlijke processen mee te werken. De mens doet een stapje terug om rivieren, estuaria en kust meer ruimte te geven.

Wat willen we bereiken?

In een land als Nederland mag de veiligheid tegen overstromen nooit uit het oog worden verloren. Beheer en onderhoud van waterkeringen moet de hoogste prioriteit houden. Klimaatveranderingen kunnen in de toekomst tot hogere ontwerp-waterstanden leiden. Onze watersystemen hebben speelruimte nodig om onzekere en onvoorziene ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. Voor de rivieren betekent dit waterconservering in het gehele stroomgebied en verruiming van het doorstroomprofiel in plaats van een volgende ronde dijkversterking. Voor de kust gaat het om omvangrijke zandsuppleties in plaats van «harde» constructies. Ruimte voor water houdt ook in dat de mens soms een stapje terug doet. Niet meer bouwen in het winterbed van de rivieren, op het strand en op de eerste duinenrij. En tijdig gronden reserveren die in de toekomst wellicht nodig zijn voor het handhaven van de veiligheid.

Vanuit de waterkeringszorg geredeneerd hebben maatregelen aan de zeewaterkeringen de hoogste prioriteit (risico voor mensenlevens, korte waarschuwingstijd), gevolgd door maatregelen in het gebied van de bedijkte rivieren (risico voor mensenlevens, langere waarschuwingstijd). Maatregelen in de onbedijkte rivieren hebben een lagere prioriteit omdat daar van veiligheidsrisico's geen sprake is.

Absolute veiligheid bestaat niet. Ondanks alle inspanningen kan er een waterstand optreden waarop onze waterkeringen niet zijn berekend. We moeten bewust leren leven met dat restrisico en op dergelijke omstandigheden voorbereid zijn.

Wat gaan we doen?

- Voltooiing van het Deltaplan Grote Rivieren.
- Waterkeringbeheerders toetsen de veiligheid van hun primaire waterkeringen (tot 2001: eerste ronde; 2001-2006: tweede ronde). Provincies en waterschappen ontwikkelen normen voor de veiligheid van niet-primaire waterkeringen.
- De TAW bereidt de overstap voor naar een veiligheidsbenadering op basis van overstromingsrisico voor dijkkringgebieden.
- De regering initieert een discussie over restrisico's. Samen met provincies, gemeenten en waterschappen worden plannen ontwikkeld voor het geval zich een échte watersnood dreigt voor te doen.

Toelichting

Nederland en de Nederlanders hebben een speciale band met het water. De ligging van ons land in de delta van Rijn, Maas, Schelde en Eems heeft een ontwikkeling tot een welvarende natie mogelijk gemaakt. Maar rivieren en zee vormen ook een voortdurende bedreiging. Dat is altijd zo geweest, en dat zal altijd zo blijven. Nederlanders ervaren de bescherming tegen hoogwater als een vanzelfsprekende zaak. Toch stuiten (voorstellen tot) maatregelen ten behoeve van hoogwater bescherming regelmatig op maatschappelijke weerstand. Pas nadat de natuur ons weer eens met de neus op de feiten heeft gedrukt, blijken we in staat tot een voortvarende aanpak. Wonen en werken in een land als Nederland betekent dat we ons voortdurend moeten realiseren dat we aan onze veiligheid moeten blijven werken.

Dijken of wijken

In Nederland bouwen we al vele eeuwen dijken en kaden. Hoe hoger en sterker een waterkering, hoe groter het gevoel van veiligheid. Het land achter de dijk wordt zo interessanter voor ontwikkelaars en investeerders. Grotere investeringen vragen op hun beurt weer om meer bescherming en dus om verdere versterking van de waterkeringen. Zo draaien we rond in een vicieuze cirkel. Als het dan toch nog tot een overstroming komt, zijn de gevolgen des te groter omdat de waterstanden steeds hoger worden ten opzichte van het land achter de dijk.

De hoge waterstanden op Rijn en Maas van 1993 en 1995 hebben velen opnieuw doen beseffen welke risico's zijn verbonden aan wonen en werken in een land als het onze. De regering besloot tot het Deltaplan Grote Rivieren: alle primaire waterkeringen zullen in het jaar 2000 op de vereiste sterkte zijn gebracht. Als dat eenmaal is gebeurd, is het vooral zaak om de duur verkregen veiligheid ook op de lange termijn te behouden. Immers, de verwachting is dat klimaatveranderingen in de toekomst tot meer en hogere afvoeren zullen leiden. Langs de kust en in het benedenrivierengebied zullen we rekening moeten houden met een versnelde stijging van de zeespiegel en een toename van de stormfrequentie en -intensiteit.

Zonder verdere maatregelen zal de kans op overstroming de komende eeuw toenemen. En daarmee de kans op schade. Om de veiligheid en de leefbaarheid van ons land voor toekomstige generaties te waarborgen is een duurzame bescherming tegen hoogwater nodig.

Eerder werd al aangegeven dat deze duurzame bescherming gevonden wordt door meer ruimte voor de rivier te creëren. Waar een kans op meer ruimte al tijdens de uitvoering van het Deltaplan Grote rivieren aanwezig is, zal per geval beoordeeld worden of het benutten van zo'n kans opweegt tegen een overschrijding van de tijdsdoelstelling van het Deltaplan.

Wet op de waterkering

De bestuurlijke organisatie van de bescherming tegen hoogwater is geregeld in de Grondwet, de Waterstaatswet, de Provinciewet en de Wet op de waterkering. Deze laatste wet, die in 1996 van kracht is geworden, geeft een samenhangend beeld van veiligheid, bestuur en beheer van de primaire waterkeringen.

De Wet op de waterkering regelt dat de waterschappen de dagelijkse verantwoording hebben voor aanleg en onderhoud van de waterkeringen. Het rijk beheert de keringen zonder achterland (bijv. Afsluitdijk) en enkele primaire waterkeringen langs rivieren en kust die om uiteenlopende redenen beter bij het Rijk in beheer kunnen blijven. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor de handhaving van de kustlijn. De provincies hebben het toezicht op alle primaire waterkeringen. Het rijk (minister van Verkeer en Waterstaat) zet de beleidskaders uit en heeft het oppertoezicht.

De Wet op de waterkering verplicht de beheerders hun primaire waterkeringen iedere vijf jaar te toetsen op veiligheid. Hiertoe is de Leidraad Toetsen op Veiligheid opgesteld door de Technische Adviescommissie voor de Waterkeringen (TAW, een adviescollege

van de minister van V&W). Voor de toetsing worden iedere vijf jaar de geactualiseerde hydraulische randvoorwaarden (basisgegevens betreffende waterstanden en golven) vastgesteld. Waterkeringbeheerders leggen de gewenste en actuele toestand van hun waterkeringen vast in leggers en technische beheersregisters. Het verdient aanbeveling de begrenzingen van de primaire waterkeringen (incl. reserveringen voor bijvoorbeeld toekomstige zeespiegelstijging) op te nemen in bestemmingsplannen.

In het kader van het Deltaplan Grote Rivieren zijn alle primaire waterkeringen in Nederland uiterlijk in 2000 op de vereiste sterkte gebracht. Conform de aanbevelingen van de Commissie Toetsing Uitgangspunten Rivierdijkversterkingen «Boertien I» wordt hierbij, naast veiligheidsaspecten, ook rekening gehouden met LNC-waarden (landschap, natuur en cultuurhistorie) en het milieu. De Stuurgroep Deltaplan Grote Rivieren (met vertegenwoordigers van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) ziet toe op een goede uitvoering van het Deltaplan.

Veiligheidsfilosofie

De huidige veiligheidsfilosofie is gebaseerd op de aanbevelingen van de Delta-commissie na de watersnoodramp van 1953. Uitgangspunt hierbij zijn veilige dijken onder maatgevende omstandigheden. Zo zijn de waterkeringen in de grootste delen van Noord- en Zuid-Holland ontworpen op het keren van het water tijdens een waterstand die per jaar een gemiddelde kans van voorkomen heeft van 1:10.000. De veiligheidsnormen zijn voor elk dijkgebied vastgelegd in de Wet op de waterkering.

Dezelfde wet biedt de mogelijkheid te zijner tijd een overstap te maken van de huidige veiligheidsnorm naar een meer geavanceerde veiligheidsbenadering gebaseerd op overstromingskansen, en vervolgens naar een benadering op basis van overstromingsrisico's. De veiligheid wordt dan uitgedrukt als het product van de kans op een overstroming en de gevolgen daarvan in termen van schade en slachtoffers. Binnen het onderzoeksprogramma Marsroute ontwikkelt de TAW een methode die het te zijner tijd mogelijk maakt om het overstromingsrisico per dijkgebied in kaart te brengen. Het is dan mogelijk om het overstromingsrisico in een bredere context te plaatsen en te vergelijken met andere maatschappelijke risico's, zoals die van kerncentrales, vervoer van gevaarlijke stoffen en luchtvaart. Rond het jaar 2000 zullen we in staat zijn om opnieuw af te wegen of de eind jaren vijftig gekozen veiligheidsnormen recht doen aan de maatschappelijke wensen anno 2000. Een dergelijke discussie behoort in feite met een zekere regelmaat (bijv. elke 25 jaar) te worden gevoerd, onafhankelijk van het feit of (bijna-)calamiteiten zijn opgetreden.

Voor de niet-primaire waterkeringen zijn in de wet geen normen gedefinieerd. Tweede keringen kunnen de omvang van het overstroomde gebied – en daarmee de schade – beperken. Provincies en waterschappen zullen in de planperiode eisen formuleren ten aanzien van deze keringen (met name secundaire waterkeringen en boezemkades). Net als bij primaire waterkeringen zullen LNC-waarden hierbij worden betrokken.

Buiten de primaire waterkeringen liggen de zogenaamde buitendijkse gebieden. Langs de rivieren worden deze vooral voor landbouw en industrie (steenfabrieken, scheepswerven), soms ook voor wonen, benut. In het kustgebied betreft het gebruik vooral recreatie en industrie (havens), maar ook hier liggen enkele woonwijken buitendijks. De risico's en potentiële schade bij overstroming van buitendijkse gebieden worden momenteel door Rijkswaterstaat onderzocht. Daarbij worden ook een versnelde zeespiegelstijging en verhoogde afvoer op de rivieren betrokken.

Duurzame veiligheid in het rivierengebied

Duurzame bescherming tegen hoogwater betekent tijdig keuzes maken en nu al investeren in de veiligheid voor de toekomst. In het jaar 2001 wordt de eerste toetsing van de primaire waterkeringen voltooid en worden nieuwe hydraulische randvoorwaarden vastgesteld voor de tweede toetsingsronde (2001-2006). Het streven is erop gericht om – ondanks een hogere maatgevende afvoer – een nieuwe ronde van

dijkversterkingen waar mogelijk te voorkomen door maatregelen in het rivierbed, zoals verwijdering van onnatuurlijke obstakels die de waterafvoer belemmeren en door verdiepen, en zo mogelijk ook verbreden van het winterbed (zie: 3.3 De Grote Rivieren).

In het benedenrivierengebied worden de waterstanden niet alleen bepaald door de rivieren, maar ook door de zee. Het sluitingsregime van de Maeslantkering in de Nieuwe Waterweg is daarbij van groot belang. Dijkversterking is hier op veel plaatsen extra problematisch gezien de vaak slappe ondergrond. In delen van het benedenrivierengebied zal op termijn niet aan dijkversterking te ontkomen zijn. Op sommige plaatsen biedt de aanleg van vooroevers een mogelijkheid om de golfaanval op de dijk te verminderen.

Duurzame veiligheid in het kustgebied

Ook voor de kust geldt dat duurzame veiligheid ruimte voor natuurlijke processen betekent. Hoe minder we de kust vastleggen door «harde constructies» als dijken, dammen en permanente bebouwing, hoe beperkter de inspanning om de kust op zijn plaats te houden. Voor veiligheid op lange termijn is een kustzonebenadering te prefereren boven een kustlijnbenadering.

Na de stormvloedramp van 1953 zijn alle waterkeringen in het kustgebied op de vereiste sterkte gebracht. In 2000 zijn ook de laatste versterkingswerken afgerond. Op basis van een voorlopige toetsing (conform de Leidraad Toetsen) is echter gebleken dat de bekleding van gezette steen op de zeedijken op veel plaatsen niet aan de gestelde eisen voldoet. Dit is het gevolg van toegenomen inzichten omtrent het feitelijke gedrag van bekledingen onder extreme omstandigheden. De regering heeft zich bereid verklaard bij te dragen aan de aanpassing van de dijkvakken waarvan de steenbekleding als «onvoldoende» is geclassificeerd, omdat de kosten van de aanpassingen (ordegrootte: f 1,25 miljard) de draagkracht van diverse waterschappen overstijgen.

Volgens de bestaande inzichten moeten we voor de komende eeuw rekening houden met een relatieve zeespiegelstijging van ca. 60 cm. Voor waterbouwkundige constructies met een lange ontwerp-tijd (bijv. stormvloedkeringen) is hiermee al rekening gehouden. Voor duinen en dijken geldt dat deze «meegroeiën» met de feitelijke zeespiegelstijging. Basis hiervoor zijn de hydraulische randvoorwaarden die elke vijf jaar opnieuw worden vastgesteld. Om de waterkeringen ook in de verre toekomst te kunnen versterken, geven de beheerders een «reservestrook» voor 200 jaar zeespiegelstijging in hun leggers aan. Aanbevolen wordt hiervoor een planologische reservering te maken.

Een (versnelde) zeespiegelstijging gaat gepaard met een toename van de zandverliezen in de kustzone. Sinds 1990 worden de zandverliezen in de ondiepe kustzone (tot -6 à -8 m) door suppleties gecompenseerd. Vanaf 2000 worden ook de zandverliezen op de dieper gelegen vooroevers aangevuld.

Garanties bestaan niet

Rivieren en zee blijven grillig en onvoorspelbaar; hoge en lage waterstanden zullen elkaar blijven afwisselen. En er kan altijd een waterstand optreden waarop onze waterkeringen niet zijn berekend. We kunnen ons er zo goed mogelijk tegen wapenen, maar er is en blijft per definitie sprake van een restrisico. De Wet op de waterkering regelt dat Rijkswaterstaat zorgt voor adequate waarschuwingsdiensten. Indien verwacht wordt dat waterstanden op zee en rivieren bepaalde waarden overstijgen, worden van hieruit de verantwoordelijke overheden geïnformeerd.

Het opstellen van rampenbestrijdingsplannen alsmede voorlichting ter vergroting van het risicobesef is een taak van de overheid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft daarbij een coördinerende rol. Uitvoering vindt bij voorkeur op lokaal en regionaal niveau plaats.

Om het genoemde restrisico af te dekken heeft samenwerking tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de waterschappen geleid tot een (nog lopend) proces van planvorming om voorbereid te zijn op overstromingen.

Daarnaast is in voorbereidende zin en aansluitend op de bestaande organisatie van de rampenbestrijding, Reddingsbrigades Nederland in staat gesteld om bij overstromingen ongeveer 40.000 mensen binnen 24 uur uit een ondergelopen gebied te evacueren.

In delen van het rivierengebied wordt gewerkt aan een Hoogwater Informatie Systeem (HIS). Dit systeem is bedoeld om voor en tijdens hoogwater informatie te verschaffen en analyses uit te voeren met betrekking tot ondermeer waterstanden, toestand van waterkeringen, aantallen inwoners per dijkkringgebied en inundatiedieptes bij overstromingen. Dergelijke informatiesystemen zijn van groot belang om in calamiteuze situaties tijdig over alle noodzakelijke gegevens te kunnen beschikken. Van rijkszijde zal het opstellen van HIS'sen worden bevorderd.

Het rijk zal het initiatief nemen om, samen met lokale en regionale bestuurders, plannen te ontwikkelen in geval zich een échte watersnood aankondigt waarop onze waterkeringen niet zijn berekend. Het onder ogen zien van zo'n situatie is geen kwestie van doemdenken, maar van realiteitszin. Het gecontroleerd inunderen van één of enkele polders is in zulke gevallen veruit te prefereren boven een ongecontroleerde overstroming. Hoe goed we ook voor onze veiligheid zorgen, de kans op het overschrijden van de maatgevende omstandigheden op zee en/of rivieren blijft aanwezig. We moeten bewust leren leven met dat restrisico.

Financiële aspecten

In de periode tot 2015 is in totaal f 3 miljard extra vrijgemaakt op de rijksbegroting om inhoud te geven aan de nieuwe benadering van duurzame bescherming tegen overstroming. Dit betreft een rijksbijdrage ter grootte van f 1250 miljoen voor de aanpassing van de blokbekledingen op de zeedijken, middelen om het winterbed van de bedijkte rivieren te verruimen, f 1200 miljoen en f 560 miljoen om een waterstandverlaging op de Zand- en Grensmaas te realiseren.

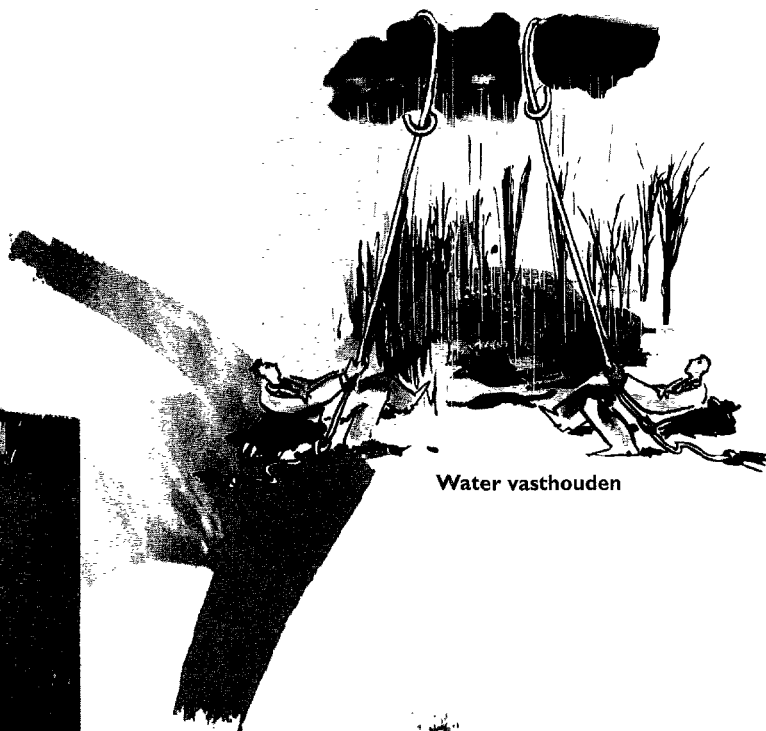
In de planperiode van de vierde Nota waterhuishouding (1998-2006) bedragen de extra uitgaven voor «veiligheid» f 1435 miljoen. Deze uitgaven komen bovenop de kosten voor het Deltaplan Grote Rivieren (gezamenlijke financiële inspanning van rijk, provincies en waterschappen) en de tot 2000 gereserveerde middelen (begrotingen V&W en LNV) ten behoeve van herstel en inrichting van rivieren en uiterwaarden. De uitgaven ten behoeve van het Deltaplan Grote Rivieren worden in hoofdstuk 8 (Financiële en economische consequenties) nader toegelicht.

Bescherming tegen overstroming door de zee brengt, naast uitgaven voor de aanpassing van de zeedijken, ook extra kosten voor zandsuppleties met zich mee. Vanaf het jaar 2000 nemen de uitgaven op de V&W-begroting voor suppleties langs de kust toe van gemiddeld f 60 naar 90 miljoen per jaar.

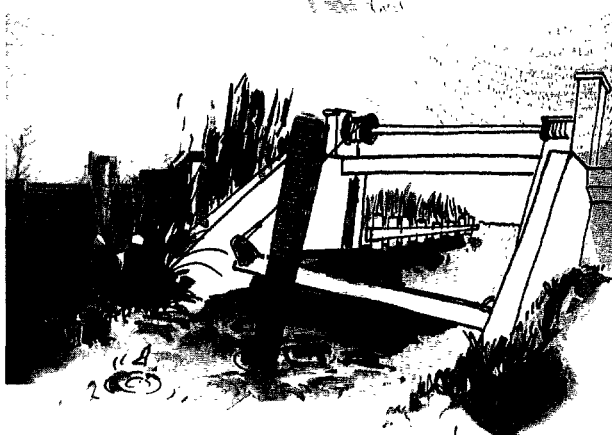
Zuinig zijn op natte natuur



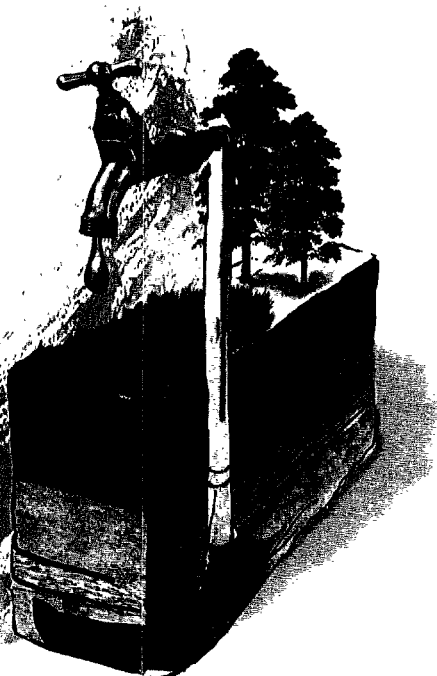
Water vasthouden



Voorkomen van snelle afvoer



Verminderen
grondwateronttrekkingen



4.2 Verdroging

In totaal wordt 6.200 km² Nederlands natuurgebied als verdroogd aange-merkt. Al heet Nederland dan een Waterland te zijn, deze cijfers liegen er niet om. Verdroging geldt als één van de belangrijkste oorzaken voor het achteruitgaan van de kwaliteit van de natuur in Nederland. In de derde Nota waterhuishouding is het verdrogingsprobleem dan ook herkend en erkend en sindsdien wordt over een breed front aan de bestrijding van de verdroging gewerkt. Voor het herstel van verdroogde gebieden zijn maatregelen nodig in het gebied zelf, maar ook in het omliggende gebied. Omliggend gebied dat een breed scala van gebruik kent van bewoning tot gebruik als landbouwgrond. Daarom zal voor veel gebieden een integrale aanpak nodig zijn die zich uitstrekt tot buiten het verdroogde gebied zelf. Een integrale aanpak die samenhang aanbrengt in de benodigde kwalitatieve en kwantitatieve eisen van natte natuur aan regionale watersystemen. Die werkwijze is noodzakelijk maar complex. Het rijk wil daarbij in de planperiode een stimulerende en ondersteunende rol blijven vervullen.

Wat willen we bereiken?

Een vermindering van het verdroogd areaal conform de doelstelling uit de Evaluatienota Water met 40% in 2010 ten opzichte van het referentiejaar 1985. Om dit te realiseren is een aanpak in samenhang met andere problemen in het waterbeheer tot stand gebracht. Uiteindelijk is overal de gewenste grondwatersituatie bereikt.

Wat gaan we doen?

De brede aanpak van de bestrijding van de verdroging zal in de planperiode op de volgende wijze vormgegeven worden:

- Het rijk zal het combineren van natuurherstelprojecten met mogelijkheden voor een vergrote waterconservering stimuleren. Daarmee wordt ook de invloed van aanvoer van gebiedsvreemd water beperkt.
- De gewenste grondwatersituatie voor de toegekende bestemmingen zijn uiterlijk in het jaar 2002 in de waterhuishoudingsplannen vastgelegd.
- Provincies werken, conform het BDIV, in hun waterhuishoudingsplannen het streven naar beëindiging van de landelijke groei van de grondwaterwinning per 2000 uit. Door reallocatie van grondwaterwinningen wordt de invloed daarvan in verdroogde gebieden teruggedrongen. Voor de eigen winning van grondwater door de industrie dient gestreefd te worden naar een vermindering van het grondwatergebruik in 2000 van tenminste 40% t.o.v. de prognoses.
- Provincies en gemeenten wordt gevraagd met ruimtelijke planning de verdrogingsbestrijding te ondersteunen en te voorkomen dat het areaal verdroogd gebied toeneemt.
- Waterschappen wordt gevraagd in hun beheersplannen aan te geven hoe zij de gewenste grondwatersituatie voor de diverse bestemmingen en voor de verdroogde natuurgebieden in het bijzonder door hun beheer willen realiseren.
- Bij de uitwerking van de herijking Landinrichting wordt door de betrokken departementen onderzocht hoe het bestaande instrumentarium en de budgetten voor landinrichting en natuurbeleid kunnen worden geoptimaliseerd ter ondersteuning van projecten verdrogingsbestrijding.
- Het rijk zal de aanpak van de verdroging zoveel mogelijk stimuleren door de samenwerking tussen overheden te faciliteren en de uitvoering te bevorderen.
- De provincies wordt gevraagd eens per twee jaar een rapportage te geven van de voortgang en de stand van zaken betreffende de uitvoering.

Toelichting

In de Evaluatienota Water staat dat een gebied verdroogd is als «aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is danwel de kwel onvoldoende sterk om bescherming van karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden waarop de functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd». Het verdrogingsbeleid is er dus op gericht natte natuurwaarden te beschermen. Een effectieve aanpak van verdroging is in veel gevallen alleen mogelijk als deze onderdeel is van een integrale aanpak van een gebied. Samenhang met sommige thema's, bijvoorbeeld waterconservering, versterkt dan de effectiviteit van de aanpak van verdroging doordat er gelijkgerichte wensen voor het waterbeheer uit voortvloeien. In andere gevallen zijn er ook tegengestelde wensen. Een brede aanpak kan de ruimte om tot oplossingen te komen vergroten. Dat vraagt om nadenken over functietoekenning in het water, maar ook op het land. De provincies vervullen daarin een sleutelrol. Hen wordt gevraagd in hun waterhuishoudingsplannen uiterlijk in 2002 vast te leggen wat op de middellange termijn (2025) de gewenste grondwatersituatie is. Door dit langetermijnperspectief vast te leggen wordt duidelijk naar welk doel in de verdroogde gebieden wordt toegewerkt. Daarnaast geeft het vastleggen van de gewenste grondwatersituatie sturing aan het gewenste gebruik van land, waardoor een verdere toename van het verdrogingsprobleem wordt voorkomen.

Verdroging van dichtbij

Het Nationaal Park Dwingelderveld ligt in Zuidwest-Drenthe, in de driehoek Beilen, Hoogeveen en Dwingeloo. Het parkgebied beslaat een oppervlakte van circa 3500 ha. en bestaat uit de Kraloërheide, de Anserdennen en de boswachterij Dwingeloo. Een belangrijk deel van de werkzaamheden van het waterschap in het gebied is gericht op het bestrijden van verdroging.

Het Dwingelderveld bestaat uit vochtige en natte heide, waarin een slenkenpatroon voorkomt met vennen en plassen. Dicht onder het maaiveld bevindt zich een keileempakket (1 tot 4 m dik) waarop een reliëfrijk dekzandpakket (0.5 – 2.5 m dik) is afgezet. In het Holtveen (32 ha) zijn ook moerasvegetaties. Natte heide en hoogveenvegetatie waren enige jaren geleden nagenoeg verdwenen, terwijl vergrassing door het pijpinstrootje optrad. In de laatste decennia is de algemene grondwaterstand in de omgeving 50–100 cm gedaald. Als voornaamste oorzaak hiervan werd de Ruiner Aa met het lage peil aangewezen samen met de begreeping van de heide.

Sinds 1980 zijn er sloten gedempt op de Kraloërheide. In 1991 besloot het waterschap een watergang te dempen die door het Holtveen naar de Ruiner Aa liep. Hiermee zijn de eutrofiërings- en verdrogingsproblemen verdwenen. Daarna is door de terreinbeheerder 16 ha bos gekapt met doel het gehele Holtveen te veranderen in een natte heideslenk. In 1994 zijn bovendien de stuwen in de Ruiner Aa geautomatiseerd, waardoor benedenstrooms in de Ruiner Aa het peil verhoogd kon worden.

Maar...

In 1994 werd duidelijk dat de maatregelen voor de natte heide tekort schoten; in de zomer zakten de grondwaterstanden nog tot ver beneden het maaiveld. Als reden hiervoor werd aangevoerd dat er geen keileem aanwezig is op veel plekken in de slenk waar heide groeit. Bovendien zou de diepe ontwatering van de omgeving in de zomer tot hier doorwerken. Het is de bedoeling dat dit knelpunt wordt opgeheven door automatisch peilbeheer aan de noordzijde van het Dwingelderveld in het dal van de Oude Vaart.

In het gebied waar wel veel keileem aanwezig is, het Holtveen, worden de hydrologische ingrepen als geslaagd beschouwd, omdat het waterpeil 's zomers niet wegzakt. De hoogveenvegetatie breidt zich spectaculair uit. Hoewel waterstanden in het Holtveen nog te kort worden gemeten om harde uitspraken te doen over de effecten, is het al zeker dat de grondwaterstanden met enige decimeters zijn verhoogd, dat het waterpeil in het moeras stabiel is geworden en dat de vegetatieontwikkeling de goede kant opgaat.

Omvang probleem en eerder vastgelegde beleidsdoelstellingen

In de derde Nota waterhuishouding is als doelstelling vastgelegd dat het oppervlak verdroogd gebied in 2000 niet groter mag zijn dan in 1985. Deze doelstelling is later aangescherpt in de Evaluatienota Water. Het beleid richt zich op een afname van het areaal verdroogd gebied ten opzichte van 1985 met 25% in het jaar 2000 en 40% in het jaar 2010. Omdat ook grondwateronttrekkingen een bijdrage leveren aan de verdroging is daarnaast in het Beleidsplan Drink- en Industrierwatervoorziening (BDIV) vastgelegd dat de landelijke groei in de grondwaterwinning moet worden beëindigd. Ingezet wordt op een stabilisatie van de grondwaterwinningen.

De aanpak van de verdroging loopt inmiddels achter bij de geformuleerde doelstellingen. De Watersysteemverkenningen schatten dat in geheel Nederland in het jaar 2000 een reductie van 10% van het verdroogde areaal zal zijn bereikt. Uit de Natuurverkenningen (NVK 97) blijkt dat verdroging nog steeds een van de belangrijkste oorzaken is van het achteruitgaan van de natuurkwaliteit binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De milieu- en natuurverkenningen signaleren het achterblijven van de uitvoering van het beleid bij de eerder gestelde doelen in NMP2 en ENW. Vanwege het daarbij komende nalijven van het natuurherstel op het hydrologisch herstel is een stimulering van de aanpak van het natuurherstel op korte termijn noodzakelijk alleen al om de bestaande natuurkwaliteit te kunnen behouden. Gestreefd wordt naar een meer integrale gebiedsgerichte aanpak daarbij. Vanuit de Tweede Kamer is aangedrongen op versnelling van de uitvoering, en het in de vierde Nota waterhuishouding opnemen van een samenhangend pakket maatregelen. De mogelijkheden voor een verbeterde aanpak van de verdroging worden hier op een rij gezet.

Samenwerking en draagvlak

Bij de uitvoering van het verdrogingsbeleid zijn vele actoren betrokken: waterschappen, provincies, gemeenten, natuurbeschermingsorganisaties, agrariërs, waterleidingbedrijven en industrieën. Deze actoren hebben elk een deel van de oplossing in handen. Coördinatie van een aanpak die mikt op het samen op laten gaan van belangen die vaak conflicteren is essentieel voor het succes van de verdrogingsbestrijding.

Een belangrijke coördinerende rol in de regio is weggelegd voor de provincies. In de planperiode van de derde Nota hebben zij laten zien dat zij deze rol serieus nemen door het opstellen van plannen van aanpak, te werken aan de kaart van verdroogde gebieden en aan de projecten gebiedsgerichte bestrijding verdroging.

Waterschappen hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor de waterhuishouding een evidente rol in de voorbereiding en uitvoering van maatregelen. Een rol die vele waterschappen reeds met verve vervullen. Niet alleen kunnen zij in hun beheersplan maatregelen opnemen om de verdroging te bestrijden, maar ook kunnen zij in overleg met ruimtelijke planners aangeven waar de randvoorwaarden voor een effectieve verdrogingsbestrijding of -preventie aanwezig zijn.

Van zowel provincies als gemeenten mag worden verwacht dat zij in hun ruimtelijk beleid, zowel bij de vaststelling van functies en bestemmingen in zowel landelijk als stedelijk gebied, terdege rekening houden met de eisen die herstel van verdroogde gebieden vanuit waterhuishoudkundig perspectief met zich meebrengen.

Behalve overheden is er nog een scala aan belanghebbenden: agrariërs, waterleidingbedrijven, beheerders van natuurterreinen en grondwateronttrekkende bedrijven. Vroegtijdige betrokkenheid van deze organisaties en personen bij de voorbereiding en uitvoering van projecten kan het draagvlak ervoor sterk vergroten. Daarbij zal vooral op zoek gegaan moeten worden naar win-win-situaties. Het rijk wil, waar mogelijk en nodig, vanuit de landelijke kennis en het overzicht van herstelprojecten bijdragen aan de vergroting van dat draagvlak.

Vergroot de waterconserving

In het hoofdstuk *Regionale wateren* is op een aantal oorzaken van verdroging reeds ingegaan. Daaruit is gebleken dat een aangepast waterbeheer perspectief biedt om op de lange termijn de verdrogingsverschijnselen aanmerkelijk te verminderen. Antwoorden kunnen worden gevonden in versterking van waterconserving, bijvoorbeeld door het anders omgaan met droogleggingsnormen, met name op de hoge gronden, verbreding en verondieping van sloten of toelaten van variaties in boezempeilen in wateraanvoergebieden. Waterconserving is een belangrijk item om inhoud te geven aan «herstel van veerkracht» in regionale watersystemen. Zowel verdrogingsbestrijding als bescherming tegen hoogwater hebben hier baat bij, bijvoorbeeld door in beekdalen inundatie- of retentiemogelijkheden te vergroten in combinatie met maatregelen om de snelheid van afstromen te beperken door begroeiing. In laag Nederland zal de oplossing gevonden moeten worden in voldoende oppervlak open water en het benutten van marges om grotere peilfluctuaties of langduriger hoge peilen toe te staan. In aanvulling op de mogelijkheden van een aangepast waterbeheer, zoals in hoofdstuk *Regionale wateren* beschreven, worden hier nog een aantal specifieke oplossingsrichtingen voor de verdrogingsbestrijding uitgewerkt.

Vergoeding vernattingschade of grondverwerving?

Over de aanpak van vernattingschade zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk en de Unie van Waterschappen. Als schade onvermijdelijk is, kan men deze door een eenmalige uitkering vergoeden; deze vergoeding komt gedurende de looptijd van de regeling in aanmerking voor een GEBEVE-bijdrage. In het geval dat schadevergoeding voor agrariërs minder voor de hand ligt, of onevenredig duur is, is het soms gewenst grond aan te kopen om tot hydrologisch beheerbare eenheden te komen. Wanneer gronden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) liggen, kan het aankoop-instrumentarium van het natuurbeleid worden gebruikt. Wanneer benodigde gronden geen onderdeel uitmaken van de EHS, is het gewenst dat het waterschap, of bijvoorbeeld een natuurbeschermingsorganisatie van de mogelijkheid gebruik maakt die gronden te verwerven, bijvoorbeeld de aan het water grenzende oeverstroken of gronden die nodig zijn voor beekherstel. Verworven terreinen kunnen onder voorwaarden in beheer gegeven worden aan particulieren of organisaties voor natuurbeheer.

Drinkwatervoorziening

De toekomstige watervoorziening in Nederland staat voor grote uitdagingen. De groei in de grondwaterwinning moet worden beëindigd, de kwaliteit van het grondwater moet duurzaam worden beschermd en om de gestaag groeiende waterbehoefte te kunnen dekken is een omschakeling naar oppervlaktewaterwinning noodzakelijk. Om de grondwaterwinning kwalitatief en kwantitatief op peil te kunnen houden, zijn maatregelen nodig, omdat anders moet worden gevreesd dat in de toekomst de grondwaterwinning onvoldoende zal zijn om in de vraag te kunnen voorzien. Vooral voor de gebieden die niet gemakkelijk met oppervlaktewater zijn te voorzien (Drents plateau, zuidelijke rand Brabant) baart dat zorg.

Om de watervoorziening in de toekomst veilig te stellen is in de haalbaarheidsstudie «Langetermijnopties grote wateren» een strategie uitgewerkt die mogelijkheden biedt om op termijn in de gevraagde grondwaterwinning te kunnen voorzien. Deze strategie bevat elementen die ook kunnen bijdragen aan bestrijding van de verdroging. Het gaat om:

- Verplaatsing van waterwinning van infiltratie- naar kwelgebieden waarbij de keuze van de winningslocatie voor kwelgebieden afhankelijk zal zijn van de daar aanwezige natuurwaarden.
- Reallocatie van grondwaterwinningen.
- Scherpere criteria voor het gebruik van grondwater (hoog/laagwaardig gebruik, vervangbaarheid en efficiëntie).

- Bescherming en herstel van infiltratiegebieden door uitbreiding van de natuurfunctie en aanpassing van de landbouw.

Voortgangsrapportage en monitoring

Door de CIW, werkgroep IV (Grondwater en verdroging) wordt momenteel gewerkt aan een advies aan de Ministers van LNV, V&W en VROM over de koppeling van de voortgangsbewaking van de beleidsdoelstelling aan de verdrogingskaart. Deze laatste zou als basis kunnen dienen voor monitoring van de beleidsdoelstelling verdroging.

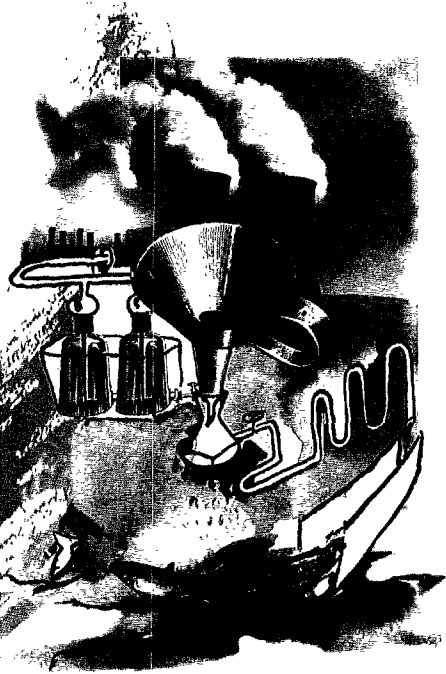
Financiële aspecten in relatie tot de beleidsdoelen

Uitgangspunt is ook dat financiering van maatregelen op de reguliere wijze op regionaal niveau plaatsvindt. Een aandachtspunt vormt het beleid van de regering tot beperking van de lokale lastendruk. In dit licht bezien en tevens in het besef dat nog geen volledig inzicht bestaat in omvang en kosten van het realiseren van de gewenste grondwatersituatie wordt voortzetting van een financiële stimuleringsregeling nog nader bezien. Vooruitlopend op een beslissing hierover zal de GEBEVE-regeling, onder benutting van de nog niet bestede subsidiegelden, met een jaar (1999) worden verlengd.

Gebiedsgerichte
aanpak



Koesteren voorzorgprincipe



Zuiveren afvalwater



Bestrijding aan de bron

4.3 Emissies

Hoewel de puntlozingen afkomstig van industriële en communale bronnen de afgelopen jaren duidelijk zijn afgenomen en er een aanzienlijke verbetering van de waterkwaliteit en de kwaliteit van het recent gevormde sediment is waar te nemen, zijn water en waterbodems nog lang niet schoon genoeg. Om een stap verder te komen in de reductie van emissies is het noodzakelijk de nadruk te leggen op de aanpak van diffuse bronnen: landbouw, bouwmaterialen en scheepvaart, wegverkeer en atmosferische depositie. De maatregelen richten zich nu vooral op het beperken, wijzigen of verbieden van gangbare toepassingen van milieubelastende producten en materialen. Ten dele wordt dit via internationale en landelijke afspraken geëffectueerd maar, waar nodig en mogelijk, wordt gestreefd naar maatregelen op regionaal niveau.

Bij het streven naar verdere reductie van emissies door de industrie wordt het accent gelegd op langetermijnoplossingen zoals goede product- en grondstofkeuze, schone technologie en het sluiten van kringlopen. Voor de korte termijn ligt de nadruk op een verbetering van de interne bedrijfsvoering.

De afgesproken stikstofverwijdering bij de zuivering van stedelijk afvalwater vraagt in de komende jaren nog forse investeringen. Het beperken van overstorten en de aanpak van nog ongezuiverde lozingen in het buitengebied is een belangrijke opgave voor de planperiode.

Wat willen we bereiken?

De lozing van gevaarlijke (giftige, persistente en bioaccumulerende) stoffen in het mariene milieu is in het jaar 2020 beëindigd (Esbjerg, 1995). In de aanpak van emissies staat de ketenbenadering van materiaal tot en met product en afval centraal. Het gebruik van milieuvriendelijke producten, schone technologie en het sluiten van stofkringlopen vormen belangrijke elementen in die benadering. Bij de afweging van maatregelen ter beperking van de emissies naar water wordt gekeken naar het rendement op langere termijn, de effecten op andere milieucompartimenten dan water en de effecten op het duurzame gebruik van grondstoffen. Ook al vragen ze soms meer tijd, toch hebben duurzame maatregelen de voorkeur boven kortetermijnoplossingen. De verdere vermindering van de verontreiniging komt in nauw overleg tussen overheden en doelgroepen tot stand. Naast maatwerk per doelgroep is een gebiedsgerichte benadering een essentiële aanvulling op het generieke beleid voor de prioriteitstelling in de aanpak van diffuse bronnen. Doelgroepen op landelijk en regionaal niveau zijn zelf verantwoordelijk voor het samenstellen van een plan van aanpak en het monitoren van de uitwerking ervan.

Wat gaan we doen?

Algemeen

- Uitvoering WVO en WM met meer aandacht voor de ketenbenadering en voor de samenhang tussen de verschillende instrumenten voor emissiereductie, zowel bij het stellen van eisen als bij de handhaving.

Diffuse bronnen

- Landbouw: uitvoering mest- en bestrijdingsmiddelenbeleid, doorvoeren van aangescherpt toelatingsbeleid bestrijdingsmiddelen, uitvoering regelgeving (Amvb's) en convenanten met doelgroepen; aanvullende maatregelen in het kader van de keten- of gebiedsgerichte aanpak waar deze eenvoudig realiseerbaar zijn of de milieukwaliteit sterk kunnen verbeteren.
- Scheepvaart en offshore: beperken calamiteuze lozingen en emissies bij off-shore activiteiten, vermindering morsingen bij laden en lossen, toepassing PAK-arme coatings in de binnenvaart, beperken vuilwaterlozingen pleziervaart en passagierschepen, alternatief voor biocidehoudende verven stimuleren.
- Bouw: in nieuwbouw en bij renovatie de toepassing van duurzame bouwmaterialen bevorderen.

- Verkeer: verbod teerhoudende bitumen, ZOAB-wegdek voor rijkswegen, beperking gebruik bestrijdingsmiddelen bij wegonderhoud.
- Beperken gebruik bestrijdingsmiddelen in openbaar groen in beheer bij overheden en andere terreinbeheerders.
- Voortzetting aanpak luchtmissies.

Puntbronnen

- Stimuleren van de toepassing van schone technologie en preventie bij de industrie.
- Implementatie van de methode voor totaal effluent beoordeling.
- Vergunningverlening en handhaving afstemmen op bedrijfsinterne milieuzorg-systemen en bedrijfsmilieuplannen.
- Programma stikstofverwijdering op RWZI's afronden.
- Beperken van riooloverstortingen in samenhang met de functies van het ontvangende water.

Toelichting

Uit de Watersysteemverkenningen blijkt dat de kwaliteit van het water en de waterbodem op veel plaatsen significant is verbeterd, maar MTR's voor stoffen zoals cadmium, zink, koper, PAK's, PCB's, nutriënten en bestrijdingsmiddelen worden niet bereikt en voor veel stoffen zijn de streefwaarden nog lang niet in zicht. Voor de kustwateren en drukke vaarroutes vormen de emissies van tributyltinverbindingen in anti-foulingverven en afvalstoffen vanuit de zeevaart een probleem. Door economische en demografische groei bestaat er zelfs de kans dat – zonder additionele maatregelen – de emissies voor een aantal stoffen als zink, kwik, koper, lood weer toenemen. Emissies uit de landbouw, bouw en scheepvaart blijken een relatief groot aandeel in de verontreiniging voor hun rekening te nemen.

Met het voorgestelde beleid wordt ernaar gestreefd in de planperiode voor zoveel mogelijk stoffen de minimumkwaliteit (MTR) te realiseren. Door het soms lange traject voor uitvoering van maatregelen (o.a. vervanging bouwmaterialen, uitvoering mest-en ammoniakbeleid) en de noodzaak om weliswaar duidelijke maar ook haalbare stappen te zetten op weg naar schoner water (bijv. beperking emissies bestrijdingsmiddelen) is dit voor veel stoffen niet zonder meer haalbaar in alle watersystemen. Dit kan er toe leiden dat naast een fasering in de tijd gekozen wordt voor differentiatie naar type waterlopen.

Voor de aanpak van de verontreiniging van het oppervlaktewater door bestrijdingsmiddelen kan dit betekenen dat prioriteit wordt gegeven aan die waterlopen waar het snel bereiken van een goede waterkwaliteit van belang is.

Emissiebeleid water en de ketenbenadering

De uitgangspunten van het emissiebeleid voor water die de basis vormen voor de WVO – zie hiervoor het IMP Water 1985–1989 – hebben hun waarde duidelijk bewezen. De leidende principes van het emissiebeleid: vermindering van de verontreiniging, het stand-still-beginsel, en het principe «de vervuiler betaalt» blijven ook voor de langere termijn van groot belang. Deze uitgangspunten, beschreven in het CIW handboek «Vergunningverlening», gelden voor alle bronnen (diffuus, industrieel en communaal).

In de emissieaanpak binnen het milieubeleid als geheel, staat de ketenbenadering steeds meer centraal. Daarbij wordt een product van grondstof tot afvalstadium beoordeeld. In het kader van de ketenbenadering moeten ook de emissies naar water worden beperkt. Voorts dient zo vroeg mogelijk in de keten naar mogelijkheden te worden gezocht om de emissies terug te dringen. Voor het emissiebeleid voor water kan dit in de volgende getrapte aanpak worden vertaald.

1. Preventie: een goede grondstofkeuze, toepassen van schone technologie in het productieproces/bedrijfsvoering en procesgeïntegreerde oplossingen.
2. Hergebruik: kringloopsluiting binnen of buiten het productieproces en door opwerking ten behoeve van het hergebruik.
3. Verwerking: zuivering van afvalwater.

In de EU wordt op dit moment – als uitvloeisel van de IPPC-richtlijn – gewerkt aan beschrijvingen van de Best Available Technology (BAT) per bedrijfstype die als basis zullen gaan dienen voor de vergunningverlening als uitvoering van deze richtlijn.

De bestaande wetgeving (WVO, WM, WMs en Bestrijdingsmiddelenwet) biedt voldoende ruimte om aan de bovengenoemde benadering invulling te geven, evenals de afstemming op maatregelen ten behoeve van de compartimenten lucht en bodem en andere milieuaspecten. Het doelgroepenoverleg vervult op nationaal niveau hierin een belangrijke rol. Dit geldt ook voor het overleg op regionaal niveau om tot consensus over de aanpak te komen.

De afspraken van de vierde Noordzeeministersconferentie (Esbjerg, 1995) krijgen als volgt invulling:

- Identificatie en prioritering van gevaarlijke stoffen in EU- en VN- verband.
- Inventarisatie van de relevante bronnen, de te nemen maatregelen in nationaal en internationaal verband en de toe te passen of de te ontwikkelen instrumenten.
- Regelmatige evaluatie van de voortgang en de effectiviteit van de getroffen maatregelen en zonodig bijstelling daarvan.

Invulling gebiedsgerichte aanpak

Bij de uitvoering van het waterbeleid wordt meer accent gelegd op een gebiedsgerichte aanpak. In de provinciale waterhuishoudingsplannen en de waterbeheersplannen concentreert deze aanpak zich op het stellen van prioriteiten voor de aanpak van emissies bij de bron. Daarvoor zijn naast de kosteneffectiviteit twee criteria van betekenis: de mate waarin nog niet aan de landelijke waterkwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan, en het voorkomen van afwenteling. Het eerste criterium betekent dat prioriteit wordt gegeven aan stoffen waarvoor het MTR wordt overschreden.

Het tweede criterium betekent dat behalve met de kwaliteitseisen in het eigen gebied tenminste rekening wordt gehouden met benedenstrooms gelegen watersystemen.

Diffuse bronnen

De uitvoering van het beleid om de emissies uit diffuse bronnen te reduceren komt langzaam maar zeker op gang. Een aantal regio's is voortvarend aan de slag gegaan. Om tot intensivering van de uitvoering te komen is door de gezamenlijke overheden – Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten – het Actieprogramma diffuse bronnen opgesteld en begin 1997 aan de Tweede Kamer aangeboden. De belangrijkste acties zijn het verschuiven van de personele inzet, gebiedsgerichte aanpak op basis van gebiedsgerichte analyses, intensiveren van de communicatie, continueren van de samenwerking, monitoren van de voortgang, leren van evaluaties, een goed voorbeeld geven en financieel bijdragen.

De belangrijkste veroorzakers van diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater zijn de landbouw, bouwmaterialen, de scheepvaart en in mindere mate het verkeer. De voorziene maatregelen worden hieronder kort toegelicht. Als speerpunten van de aanpak van diffuse bronnen tot 2000 zijn in het actieprogramma genoemd: emissiebeperking in de landbouw, milieuvriendelijke bouwmaterialen in de (ver)nieuwbouw, schone bedrijfsvoering in de binnenvaart, milieuvriendelijke scheepsverven, afvalinzameling in de beroeps- en recreatievaart, niet-chemische onkruidbestrijding in het stedelijk gebied, en vermindering van emissies naar de lucht met het oog op de beperking van atmosferische depositie.

Landbouw

Voor de landbouw is de aanpak gericht op het beperken van de emissies van bestrijdingsmiddelen en meststoffen.

Voor nutriënten wordt primair uitgegaan van het vastgestelde mestbeleid in de *Integrale notitie Mest-en Ammoniakbeleid*. In verband met de nitraatrichtlijn van de Europese Unie worden de mogelijkheden onderzocht voor aanvullend stikstofbeleid voor de droge zandgronden. Uit de Watersysteemverkenningen blijkt dat de emissies van nutriënten weliswaar afnemen, maar dat het maatregelenpakket in de integrale

notitie voor de meeste zoete wateren onvoldoende is om de eutrofiëringsproblemen op te lossen. Op veel plaatsen zijn dan ook aanvullende gebiedsgerichte maatregelen gewenst. Er wordt naar gestreefd in de natuurkerngebieden (450.000 ha) de nutriëntenbelasting vergaand te reduceren en eutrofiëringsverschijnselen te verminderen. Bijvoorbeeld door grondaankoop, beheer van waterplanten, flexibel peil, water vasthouden, beheersvisserij, compartimentering, het transport van nutriënten naar stagnant water te verminderen. Op een klein deel van de P-verzadigde gronden wordt P-fixatie overwogen. Nader onderzoek naar de relatie tussen verliesnormen en waterkwaliteit zal worden uitgevoerd.

De herstructurering van de varkenshouderij, zoals uitgewerkt in de brief aan de Tweede Kamer van 10 juli 1997, zal bijdragen aan de uitvoering van het vastgestelde mest- en ammoniakbeleid en positieve gevolgen hebben voor de verbetering van het milieu en de waterkwaliteit. De regionale uitwerking van maatregelen zal hierbij aansluiten. Over het te voeren ammoniakbeleid voor de periode na het aflopen van de Interim-wet Ammoniak en veehouderij medio 1999 wordt momenteel door de ministeries van VROM en LNV een notitie voorbereid.

De sloot is je buurman

Zomer 1996, Biddinghuizen, oostelijk Flevoland: het gewoonlijk zo wijdse panorama wordt onderbroken door donkergroene hagen van manshoge hennepplanten. Is dit nieuwe landschapsarchitectuur? Welnee, dit is het project Akkerrandenbeheer: boeren planten een «vanggewas» langs de randen van hun akkers, zodat de gewasbeschermingsmiddelen minder gemakkelijk in de aangrenzende sloot terecht kunnen komen. Met deze nieuwe methode worden meteen klinkende resultaten geboekt: 50% minder uitstoot naar het oppervlaktewater. De resultaten zijn bemoedigend maar onduidelijk is nog of hennep als vanggewas het beste werkt. Misschien zijn wintertarwe, maïs of olifantsgras in sommige gevallen beter.

Voor bestrijdingsmiddelen geldt dat conform het Meerjarenprogramma Gewasbescherming maatregelen worden getroffen om de emissies te beperken. Uit de evaluatie van het MJP-G en de Watersysteemverkenningen kan worden afgeleid dat de emissies over het geheel genomen wel aanzienlijk zijn gereduceerd, maar dat de emissies van vooral voor water schadelijke stoffen nog maar weinig zijn afgenomen. Voor enkele stoffen zijn ze zelfs gestegen. Op veel plaatsen treedt een forse overschrijding van het MTR op. Om de problemen te verminderen wordt het spoor gevolgd van de uitvoering van het MJP-G, o.m. via uitvoering van de afspraken in het convenant hierover en regelgeving op basis van WVO. Voor de planperiode is uitvoering van de maatregelen conform de AMvB glastuinbouw en de in voorbereiding zijnde AMvB voor open teelten voorzien. Om afstemming tussen het waterbeleid en toelatingsbeleid te realiseren, wordt in beide kaders uitgegaan van dezelfde norm, het MTR.

Bouw

Door uitloging van bouwmaterialen en oxydatie van beschermlagen van straatmeubilair worden het oppervlaktewater en de bodem verontreinigd. Voor bouwmaterialen is bij nieuwbouw en verbouw de afweging aan de orde of bijvoorbeeld zinken dakgoten en koperen waterleidingen nodig zijn. In plaats van het op grote schaal vervangen van zinken dakgoten bij de bestaande woningvoorraad kan de ontwikkeling van een milieuvriendelijke coating eveneens een oplossing bieden voor dit probleem. Er wordt van uitgegaan dat alternatieven voor koperen waterleidingen en zinken dakgoten kostenneutraal worden doorgevoerd, hetgeen wel een lange implementatietijd met zich meebrengt. De maatregelen zijn deels ook onderdeel van het maatregelen pakket voor Duurzaam Bouwen.

Scheepvaart

Een generieke, deels internationale aanpak kan de directe emissies naar het oppervlaktewater uit de scheepvaart sterk reduceren. De waterbeheerder zal hierbij een nadrukkelijker rol krijgen in de voorlichting, facilitering en handhaving.

De emissies vanuit de zeescheepvaart zijn over het algemeen beperkt. Uitzonderingen hierop zijn de emissies van TBT uit de aangroeiwerende verven en de scheepsafvalstoffen. De relatief hoge concentraties van de eerste stof in de kustzone en op drukke vaarroutes verstoren de hormoonhuishouding van o.a. wulken. In internationaal verband (IMO, EU) streeft Nederland naar een geleidelijke vermindering en uiteindelijk een verbod op het gebruik van TBT-houdende verf in de beroepszeevaart in 2010. Een internationale werkgroep onder leiding van Nederland werkt aan voorstellen voor maatregelen.

Scheepsafval omvat huishoudelijk afval, olie en vethoudend machinekamerafval, maar ook chemicaliën houdende ladingresten en ander chemisch afval. Behalve bestrijding van illegale dumping van scheepsafval op zee is een klantvriendelijke inzameling noodzakelijk.

Voor de beroepsbinnenvaart zullen op korte termijn de afspraken in het kader van het Scheepsafvalstoffen verdrag (Centrale Commissie Rijnvaart, Straatsburg 1996) in de nationale wetgeving worden geïmplementeerd. Daarmee wordt de financiering van de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen in de vorm van een heffing op brandstof gereguleerd. Overwogen wordt om op basis van een milieuzorgsysteem een differentiatie in de heffing in te voeren. De emissie van PAK wordt door de inwerking-treding van het «Besluit PAK-houdende coatings Wet milieugevaarlijke stoffen» vergaand gereduceerd. Scheepscoatings met hoge PAK-gehalten worden vervangen door PAK-arme coatings. Op termijn wordt ook een vervanging van deze PAK-arme coatings voorzien.

Sinds het verbod op het gebruik van TBT-houdende aangroeiwerende verf zijn in de recreatievaart koperhoudende verven het meest gangbaar en worden ook andere biociden in de verven aangetroffen. Ook deze zijn schadelijk voor het watersysteem. Het gebruik van aangroeiwerende verf in de recreatievaart zal verder worden beperkt. In de planperiode zal extra aandacht worden geschonken aan de ontwikkeling en invoering van milieuvriendelijke alternatieven voor het gebruik van verven in de recreatievaart.

Vuilwaterlozingen door de scheepvaart moeten op termijn beëindigd worden. Prioriteit wordt gegeven aan de pleziervaart en passagiersschepen vanwege de omvang en concentratie van de lozingen. Voor de vuilwateropvang van de pleziervaart moeten in schepen opvangtanks worden ingebouwd en walvoorzieningen voor de opvang worden gerealiseerd. Ter stimulering hiervan wordt naast voorlichting, regelgeving (lozingsverbod WVO, Amvb-jachthavens WM, en nieuwbouwvoorschriften) een financiële bijdrage voor de realisatie van walvoorzieningen overwogen.

Weg- en luchtverkeer

Emissies uit het wegverkeer, die veelal indirect via atmosferische depositie in het oppervlaktewater terecht komen, dienen vooral gereduceerd te worden via generieke maatregelen gericht op vermindering van de uitstoot. Door de aanleg van ZOAB-wegdek, zoals gepland voor de rijkswegen, wordt de directe emissie naar bodem en aangrenzend oppervlaktewater beperkt. In kwetsbare gebieden zou behandeling en infiltratie van het afstromend water van het wegdek overwogen kunnen worden.

De emissies uit de luchtvaart worden internationaal aangekaart. De emissies van het trein- en tramverkeer (koper van de bovenleidingen e.d.) vormen in de planperiode geen algemeen punt van aandacht.

Puntbronnen

Door de industrie zijn in de afgelopen jaren grote inspanningen geleverd om de emissies te reduceren. Nu de grote saneringen in belangrijke mate voltooid zijn of worden afgerond en het doelgroepoverleg goed van de grond komt, ligt het minder voor de hand dan in het verleden om beleidsmatig nieuwe reductiepercentages voor – bijvoorbeeld – het eind van de planperiode (2006) op te leggen. Voor de industrie echter blijft het van belang om ook op milieugebied vernieuwend bezig te blijven. Voorkomen moet worden dat productiegroei of de introductie van nieuwe stoffen tot nieuwe problemen leidt. Bij het streven naar schone productieprocessen en het sluiten van

ketens ligt het voor de hand aan te sluiten bij de innovaties en investeringscycli van de bedrijven. In concrete gevallen kan dit betekenen dat wordt afgezien van kortetermijn-saneringen ten gunste van meer duurzame langetermijnoplossingen.

In aanvulling op de stofgerichte beoordeling van effluent wordt voor industriële lozingen van complexe mengsels van stoffen de methode van de Totaal Effluent Beoordeling ingevoerd bij de beoordeling van de toe te passen saneringstechnieken (BUT/BBT). De stofs specifieke beoordeling kent te veel beperkingen: er kunnen zeer veel stoffen in het effluent aanwezig zijn, terwijl slechts een beperkt aantal geanalyseerd wordt. De eigenschappen van veel stoffen zijn vaak niet bekend en de effecten die teweeg gebracht worden door combinaties van stoffen zijn eveneens onbekend. De aanvullende beoordeling kan bestaan uit toxiciteitstesten en toetsen voor mutageniteit, bioaccumulatie en persistentie.

Nu in de praktijk blijkt dat bedrijven daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het milieu oppakken, zal gezocht worden naar mogelijkheden voor een vergunning op hoofdlijnen. Dat moet dan wel gelijke tred houden met de introductie van:

- Een goed werkend en gecertificeerd milieuzorgsysteem.
- Een geaccordeerd bedrijfsmilieuplan.
- Een door het bevoegd gezag te valideren milieuverslag.

In het kader van de bedrijfsinterne milieuzorg behoren bedrijven zelf over een adequaat monitoringsysteem te beschikken. De monitoringsactiviteiten van de bedrijven, de waterbeheerders en de andere betrokken overheden moeten goed op elkaar worden afgestemd. De handhavingspraktijk zal daarmee in de toekomst verschuiven van het minder frequent controleren van effluent naar meer administratieve controle van de «milieuboekhouding». De wijze waarop de waterbeheerders bij toezicht en handhaving optreden, hangt af van eerdere ervaringen met het bedrijf en het (gegronde) vertrouwen in de situatie. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de handhaving.

Voor het communale afvalwater geldt dat, naast de kosten voor de reguliere zuivering, de komende jaren nog forse investeringen nodig zijn voor het realiseren van de vereiste stikstofverwijdering op RWZI's (75%). De verbetering van de gemeentelijke rioleringsystemen is reeds in hoofdstuk 3.1. aan de orde geweest.

Generieke maatregelen voor verdergaande zuivering van het communale afvalwater liggen momenteel niet voor de hand. Wel kunnen er op regionaal en lokaal niveau verder strekkende maatregelen nodig zijn met het oog op kwaliteitsdoelstellingen die voor de toegekende functies moeten worden bereikt. Afhankelijk van de situatie kan dit bijvoorbeeld gaan om verdergaande verwijdering van nutriënten of een eenvoudige vierde trap zuivering, zoals de toepassing van flocculatie en sedimentatietechnieken.

In de discussie over bronaanpak versus extra investering (om op langere termijn een verdere reductie van de bronnen te bereiken), wordt gekozen voor de bronaanpak. Deze benadering kan een langere implementatietijd vragen, waardoor emissies minder snel afnemen. Op basis van specifieke afwegingen kan, al dan niet tijdelijk, ook voor een andere oplossing gekozen worden. Voor de glastuinbouw zijn afspraken gemaakt die leiden tot een toename van de lozing op het riool in plaats van op oppervlaktewater.

Van belang is een optimale afstemming tussen riolering en zuivering, zodat een zo hoog mogelijke kosteneffectiviteit kan worden bereikt. Overstortingen zullen in de planperiode verder beperkt worden door de bouw van bergbezinkbassins of door afkoppeling van verhard oppervlak. In het hoofdstuk «Water in de stad» is reeds ingegaan op de voordelen en mogelijkheden van afkoppeling.

Financiële aspecten

Het emissiebeleid heeft met name consequenties voor de waterschappen. De uitvoering van het programma voor stikstofverwijdering op rioolwaterzuiveringsinstallaties vergt 7 miljard gulden. Generieke maatregelen voor verdergaande zuivering van

het communale afvalwater liggen niet voor de hand. Wel kunnen lokaal verdergaande maatregelen dan de huidige zuiveringstechnieken nodig zijn om de kwaliteitsdoelstellingen te bereiken. Dit kan lokaal betekenis hebben, maar zal landelijk niet tot een kostenstijging leiden. Voor het bedrijfsleven worden geen grote investeringen ten behoeve van het waterbeheer verwacht. De grotere aandacht voor de ketenbenadering zal geleidelijk aan in het normale investeringsritme van de bedrijven plaats moeten vinden.

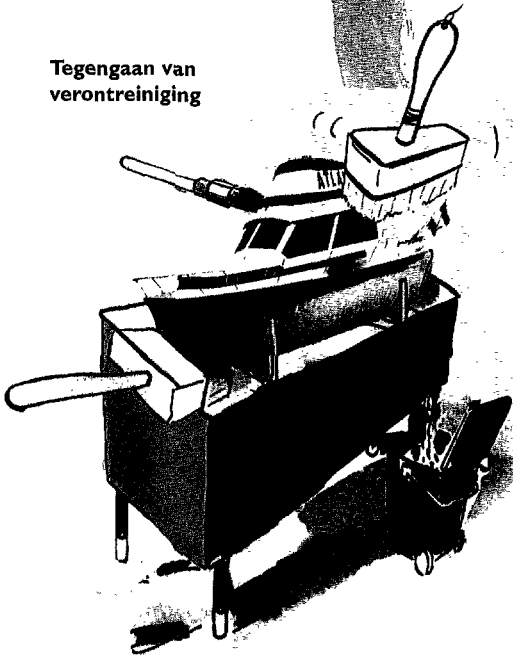
Slib natuurlijke noodzaak



Ontwikkelen
schoonmaaktechnieken/
hergebruik



Tegengaan van
verontreiniging



Verwijderen vervuilde waterbodems



4.4 Waterbodems

De kwaliteit van recent gevormde waterbodems is onmiskenbaar beter dan die van oudere, maar op veel plaatsen is de verontreiniging nog aanzienlijk. Het noodzakelijke baggerwerk voor de afvoer van water en voor de scheepvaart brengt daardoor veel extra kosten met zich mee. Daarnaast vraagt herstel van watersystemen niet alleen om schoon water, maar ook om schone waterbodems.

De oplossing van de problemen ligt primair in de aanpak van de vervuillingsbronnen. Naast reductie van de vervuillingsbronnen is sanering van de ernstig vervuilde waterbodems noodzakelijk. In het omgaan met vrijkomende baggerspecie wordt in de komende jaren bezien of de rigide klasse-indeling kan worden vervangen door een meer gedifferentieerde aanpak: verspreiden indien verantwoord voor het ontvangende systeem, verwerken (scheiden, reinigen, toepassen) waar mogelijk tegen redelijke kosten, en storten als een vooralsnog onontkoombare, maar milieu- en kosteneffectieve, sluitpost.

Wat willen we bereiken?

Baggerspecie die vrijkomt bij onderhoud van vaarwegen, havens, grachten, sloten, etc. moet weer bruikbaar zijn als een waardevolle grondstof en vrij benut kunnen worden voor diverse toepassingen. Verwerken kan dan worden beperkt en storten zal tot de uitzonderingen behoren.

Wat gaan we doen?

- Onderzoek naar de mogelijkheden van baggerberging in diepe putten in bijvoorbeeld de uiterwaarden.
- Het realiseren van een grootschalige stortlocatie in het Hollandsch Diep.
- Het toepassen van eenvoudige zandverwijderingstechnieken op grote stortplaatsen.
- Het verder stimuleren van hergebruik van baggerspecie, al dan niet na verwerking.
- Het opstellen van een 10-jaren scenario waterbodemsanering.
- Het bevorderen van actief (water-)bodembeheer.
- Het voorlopig – onder voorwaarden – doorgaan met verspreiden van matig verontreinigde specie (klasse 2) op het land en in oppervlaktewater.

Toelichting

Door de bezinking van verontreinigd sediment is de waterbodem in de afgelopen decennia op een groot aantal plaatsen ernstig vervuild. Het in NW3, Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie en ENW geformuleerde beleid is er op gericht om, waar nodig, de waterbodem te saneren. In de afgelopen planperiode is de sanering niet verder gekomen dan een aantal (proef-)locaties, omdat eerst verwerkingsmogelijkheden verkend en stortlocaties gerealiseerd moesten worden.

Het ontbreken van depotruimte en het gebrek aan verwerkingsmogelijkheden tegen redelijke kosten heeft op een groot aantal plaatsen ook geleid tot achterstallig onderhoud. Hierdoor zijn met name in de regionale en lokale wateren de waterafvoer-, scheepvaart- en recreatiefunctie, en inrichtings- en herstelplannen in het gedrang gekomen.

In de tabel is het geschatte aanbod van baggerspecie voor de periode 1996-2015 aangegeven. In vergelijking met de ENW blijkt uit recente inventarisaties dat er veel meer aanbod is. De oorzaak ligt vooral in een betere inventarisatie van de onderhoudspecie. Een onderzoek naar de omvang van de gemeentelijke baggerspecieproblematiek loopt nog. In deze cijfers is geen rekening gehouden met de aanmerkelijke hoeveelheden vervuilde specie die bij natuurontwikkeling of winterbedverlaging in de uiterwaarden van de grote rivieren zouden kunnen vrijkomen.

Voorlopige schatting van het specie-aanbod in de periode 1996-2015 (in miljoen in-situ m³)

| Kwaliteit specie (grens – klasse) | Rijk | | Regionaal | | Totaal | |
|--------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------|
| | onderhoud (20 jaar) | sanering (eenmalig) | onderhoud (20 jaar) | sanering (eenmalig) | onderhoud (20 jaar) | sanering |
| streefwaarde – 0/1 | 374 | – | 76 | – | 450 | – |
| grenswaarde – 2 ¹⁾ | 110 | – | 178 | – | 228 | – |
| toetsingswaarde – 3 | 21 | 32 ²⁾ | 54 | 8 ²⁾ | 75 | 40 |
| interventiewaarde – 4 | 5 | 43 | 36 | 4 | 41 | 47 |
| Totaal | 510 | 75 | 344 | 12 | 794 | 87 |

¹⁾ Voor zoute specie klasse 2, geldt de (strengere) gehalte toets i.p.v. de toetsingswaarde.

²⁾ Betreft alleen de klasse 3 specie die bij sanering van een klasse 4 locatie mee wordt genomen in de sanering; werkelijk hoeveelheid klasse 3 is veel groter.

Prioriteitstelling op hoofdlijnen

Om de omvangrijke waterbodempromblematiek aan te pakken zijn duidelijke keuzes noodzakelijk. In deze Nota wordt de keuze gemaakt voor de aanpak van sanerings-specie in samenloop met onderhoudsbaggerwerk ten behoeve van vaarweg en watergangonderhoud. De onderhoudsspecie in de klassen 3 en 4 dient te worden verwerkt dan wel gestort. De verspreiding van klasse 2 zal in tegenstelling tot eerdere beleidsvoornemens na 2000 worden voortgezet. Daarbij zal nagegaan worden welk deel ook op langere termijn verantwoord verspreid kan worden, en welk deel niet. Op locaties waar het saneringsvraagstuk te omvangrijk en complex is, wordt nagegaan op welke manier de risico's beheerst kunnen worden, veelal in combinatie met andere ontwikkelingsplannen binnen het betreffende gebied.

Directe toepassing van baggerspecie binnen het kader van het Bouwstoffenbesluit wordt bevorderd. Nagegaan wordt hoe bestaande belemmeringen in de directe toepassing kunnen worden weggenomen.

Verspreiden

In het «Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie» is de beëindiging van de verspreiding van baggerspecie klasse 2 vanaf het jaar 2000 als doelstelling geformuleerd. Dit betreft zowel de beëindiging van het terugstorten van klasse 2 in oppervlaktewateren als het terugzetten van klasse 2 specie op de kant. Die doelstelling is gebaseerd op de gedachte dat met het terugdringen van verontreinigende stoffen voldoende voortgang zou zijn geboekt en voldoende alternatieven voor verspreiding beschikbaar zouden zijn. De verontreiniging is wel teruggedrongen. Ernstig verontreinigde waterbodems ontstaan nog maar zelden, maar de NW3-doelstelling dat in 2000 ook de minder verontreinigde klasse 2 specie niet meer ontstaat, blijkt te optimistisch te zijn geweest. Zelfs bij de krachtigste aanpak zal het nog tot ruim na het jaar 2000 duren eer het zover is. De resterende emissies, maar ook een naijl-effect spelen ons parten. In het verleden sterk vervuilde sedimenten liggen soms nog aan het oppervlak en kunnen zich stroomafwaarts verspreiden.

De geschetste situatie is aanleiding geweest het standpunt «beëindiging van de verspreiding van baggerspecie klasse 2 vanaf het jaar 2000» opnieuw te bezien. Immers, zolang klasse 2 specie nog blijft ontstaan is uit het systeem halen van klasse 2 vanuit milieuoogpunt bezien weinig effectief. Daarnaast spelen ook andere elementen een rol bij het kritisch bezien van dit probleem. Inmiddels is duidelijk geworden dat de ecologische en morfologische gevolgen van het achterhouden van dergelijke hoeveelheden baggerspecie niet mogen worden veronachtzaamd. Daarnaast is steeds duidelijker geworden dat de huidige klasse indeling te ongenueanceerd is voor verspreiding in verschillende situaties gelet op de milieurisico's en kosteneffectiviteit. Voor de toekomst is meer differentiatie gewenst bij de criteria voor verspreiding van baggerspecie. Nagegaan zal worden welk deel van de specie in de toekomst nog wel verantwoord verspreid kan worden, en welk deel niet. In afwachting van een betere

onderbouwing en meer nuancering in de verspreidingscriteria blijven de huidige criteria voor verspreiding (toetsingswaarde, gehaltetoets) in water conform het ENW-beleid voorlopig van kracht en wordt afgezien van een afstemming van de toetsingswaarde en gehaltetoets op de in hoofdstuk 2 gepresenteerde MTR.

Naar zee

Voorop staat dat de totale vracht aan verontreiniging naar de Noordzee dient te verminderen door brongerichte maatregelen. De vracht mag in ieder geval niet hoger zijn dan in 1987. Over de voortgang in de afname zal jaarlijks worden gerapporteerd. De huidige gehaltetoets blijft voorlopig het instrument waarmee de aanvaardbaarheid van de verspreiding wordt getoetst. De gehaltetoets biedt, door het beperkte aantal stoffen dat is opgenomen, *onvoldoende mogelijkheden om de gevolgen van het complex aan verontreiniging in te schatten*. In 2002 zal daarom, in aanvulling op de stofbeoordeling, een beoordelingssysteem van baggerspecie gebaseerd op biologische effectmetingen en milieubezwaarlijkheid van de aanwezige verontreinigingen (snelheid van omzetting c.q. persistentie) worden toegevoegd. Voor die tijd worden de methoden in de praktijk getoetst door systematische monitoring gedurende enkele jaren. De huidige vrachttoets levert naast de gehaltetoets weinig toegevoegde waarde en komt te vervallen.

Op land

Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat de verspreiding van een deel van de klasse 2 regionale onderhoudsbaggerspecie op land ook op lange termijn een milieuverantwoorde oplossing is. Verspreiding van dit deel van de onderhoudsspecie tast ook op de langere termijn de mogelijkheid om duurzaam gebruik te maken van de bodem niet aan.

Uit nader onderzoek moet blijken aan welke samenstellingseisen baggerspecie bij verspreiding moet voldoen opdat zowel op korte als op lange termijn schade aan de bodemkwaliteit wordt uitgesloten en duurzaam gebruik van de bodem kan worden veiliggesteld. *Vóór het jaar 2000 wordt besloten welke kwaliteit baggerspecie in dit kader kan blijven worden verspreid*. Afbouw van verspreiding van de specie die niet meer kan worden verspreid zal moeten worden afgestemd op de beschikbaarheid van toepassingsmogelijkheden, verwerkings- en stortcapaciteit. Bij de besluitvorming zal ook bezien worden of de huidige beperking van de verspreiding op het land tot een strook van 20 meter naast watergangen nog moet worden gehandhaafd.

In zoet water

De verspreiding van klasse 2 specie blijft toegestaan onder voorwaarden van het stand-still principe voor de kwaliteit van het ontvangende gebied. Nagegaan zal worden of op termijn het MTR waterbodemp in combinatie met biologische effectmeting en omzettingcriteria de bestaande klasse-indeling kan vervangen.

De huidige regelgeving in het kader van de Wet Milieubeheer betekent dat verwijdering van alle specie ongeacht de verontreinigingsgraad vergunningplichtig is. Initiatieven worden genomen om inrichtingen voor het verspreiden van klasse 0, 1 en 2 onderhoudsspecie onder voorwaarden vrij te stellen van een vergunningplicht. Het Inrichtingen en Vergunningen Besluit en het Besluit vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen worden herzien. Voorpublicatie heeft in juli 1997 plaatsgevonden.

Stortmogelijkheden

Naast een aantal kleinere depots is met name de realisatie van de grootschalige depots in Ketelmeer en Hollandsch Diep van groot belang voor de berging van zowel onderhoudsspecie als saneringsspecie. De prioriteit op rijksniveau zal dan ook bij de realisatie van deze depots worden gelegd. Het Hollandsch Diep is door het Rijk aangewezen als locatie voor de inrichting van grootschalige berging van baggerspecie. De te kiezen variant en de hiermee samenhangende kosten van het depot Hollandsch Diep zijn bepalend voor de vraag of naast deze depots binnen de bestaande financiële randvoorwaarden ruimte zal zijn voor andere depots waarvoor reeds voorbereidingen zijn gestart. De recente informatie over de milieu-effecten van het bergen van bagger-

specie in diepe putten laat een positiever beeld zien dan tot nu toe werd aangenomen. De komende tijd zal deze bergingsmogelijkheid verder worden verkend.

Verwerking

De aandacht bij verwerken zal in het bijzonder worden gericht op de toepassing van eenvoudige technieken. Concreet betekent dit dat vooral het winnen van zand uit baggerspecie zal worden toegepast op de specie die niet mag worden verspreid. Hiervoor zullen, naast de huidige voorzieningen op de Slufter, ook op de andere grootschalige depots voorzieningen worden getroffen. Verdergaande verwerkings-technieken komen vanwege de kosten-rendement verhouding voorlopig nog niet voor grootschalige toepassing in aanmerking. De verwerkingsdoelstelling van 20% blijft gelden. Hieronder wordt ook het toepassen van baggerspecie verstaan.

Sanering

Na afronding van de bouw van het depot IJsseloog wordt gestart met de sanering van het Ketelmeer. Inmiddels is reeds gestart met een gedeeltelijke sanering van de Hollandsche IJssel. Voor het overige zal zoveel mogelijk prioriteit gegeven worden aan saneringen die in samenhang met vaarwegonderhoud of waterhuishoudkundig onderhoud kunnen worden uitgevoerd. De voor sanering beschikbare middelen leiden ertoe dat op veel locaties in de rijkswateren sanering pas op lange termijn overwogen kan worden. Er moet rekening gehouden worden met een saneringsperiode van 25 tot 40 jaar. Voor de regionale wateren zal dit beeld niet veel verschillen. Er wordt een 10-jarensceario waterbodemsanering opgesteld waarin onder andere prioriteitstelling, kosten, kostendragers, financiering e.d. aan de orde komen.

Actief (water-)bodembeheer

In een aantal gebieden is sprake van een zodanig omvangrijk en complex bodemverontreinigingsvraagstuk dat verwijdering vooralsnog geen reële oplossing biedt. In plaats van verwijdering van verontreinigd materiaal ligt het dan meer voor de hand de nadruk te leggen op risicobeheersing. Daarbij worden oplossingen voor het verontreinigd sediment gezocht in het gebied zelf, veelal in combinatie met andere plannen zoals bijvoorbeeld natuurontwikkeling en het vergroten van de veiligheid. Uitgangspunt bij dit actief (water-)bodembeheer is dat er een milieuverbetering c.q. een vermindering van de risico's optreedt.

In de in het najaar van 1997 vast te stellen beleidslijn «Omgaan met verontreinigd sediment in de grote rivieren / actief bodembeheer in het rivierbed» is deze benadering voor het eerst uitgewerkt. De bodems van uiterwaard en onbedijkt winterbed van de grote rivieren zijn plaatselijk ernstig verontreinigd en nog steeds zet zich verontreinigd slib af. Verwijdering van deze verontreinigingen staat daardoor – en door de schaal-grootte – voorlopig niet op de rol. In het kader van natuurontwikkelingsprojecten of verlaging van het winterbed in verband met de bescherming tegen hoogwater bestaat er behoefte om een deel van deze bodems wel aan te pakken. In plaats van groot-schalige verwijdering wordt gekozen voor een vorm van actief bodembeheer in het rivierbed waarbij het doel is om de bodemkwaliteit te verbeteren of, als dat niet mogelijk is, voor een stand-still situatie. De te kiezen oplossingen zijn afhankelijk van de kwaliteit van het nieuw aangevoerde sediment, de huidige bodemkwaliteit en de kenmerken en bestemming van het gebied.

Bezien zal worden of actief waterbodembodem beheer ook in andere gebieden kan worden toegepast.

Financiële aspecten

Het waterbodembeheer, het op diepte houden van toegangseuilen, vaarwegen en havens, het bouwen en beheren van baggerspeciedepots, inclusief verwerken van zandige baggerspecie en de sanering van waterbodems vergt jaarlijks ruim 200 miljoen gulden.

Er wordt prioriteit gegeven aan de sanering van het Ketelmeer, de Hollandsche IJssel

en de sanering van locaties in combinatie met onderhoud of aanleg. Daarvoor is de aanwezigheid van voldoende bergingscapaciteit noodzakelijk. Naast realisatie van een relatief klein depot in het Noordzeekanaalgebied (Averijhaven) ligt de prioriteit in de planperiode bij afronden van de bouw van depot IJsseloog in het Ketelmeer en de realisatie van een depot in het Hollandsch Diep. Afhankelijk van de kosten van dit laatste depot zal bezien worden of voor de aanleg van depots in andere delen van de rijkswateren financiële ruimte bestaat binnen de planperiode.

Voor het verwerken van de te storten specie, zal zandscheiding bij de grote depots worden gerealiseerd. De financiële ruimte hiervoor moet binnen de bestaande budgetten voor waterbodembeheer worden gevonden.

Voor het verwijderen van saneringsspecie in regionale wateren stelt het Rijk circa 20 miljoen gulden per jaar beschikbaar.

5. BESTUURLIJKE ORGANISATIE

In de derde Nota waterhuishouding is het concept van integraal waterbeheer op de kaart gezet. Voor de feitelijke vormgeving van integraal waterbeheer werden waterschappen, die zo veel mogelijk geïntegreerd zorg dragen voor het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, noodzakelijk geacht. Voor de vorming van all-in waterschappen was een fusieproces noodzakelijk dat tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen heeft geleid. De uitgangspunten van NW3 hebben nog niet aan actualiteitswaarde ingeboet. De voorgestelde aanpassingen betreffen «fine tuning». Het accent verschuift van een structuurdiscussie naar optimalisatie van de uitvoering. Dit kan delegatie inhouden van een deel van de operationele taken voor het grondwaterbeheer en het provinciale vaarwegbeheer naar de waterschappen.

Wat willen we bereiken?

De verantwoordelijkheid voor de zuivering van afvalwater van huishoudens en kleine bedrijven is een overheidstaak. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de waterschappen. Een doelmatig beheer is een vereiste. Grote bedrijven kunnen, zoals nu al het geval is, hun afvalwater zelf zuiveren of dit door derden laten uitvoeren.

Een vereenvoudiging van de vertegenwoordigingsstructuur in de waterschapsbesturen en een gemoderniseerd financieringsstelsel waterbeheer.

Een deel van het operationele grondwaterbeheer en het provinciaal vaarwegbeheer is overgedragen aan de waterschappen binnen het kader van hun functionele bestuurstaak.

Onduidelijkheden in de taakverdeling bij het stedelijk waterbeheer tussen gemeenten en waterschappen zijn weggenomen.

Duidelijk is of het rioleringsbeheer incl. IBA's in het buitengebied naar de waterschappen kan overgaan.

Wat gaan we doen?

- Wettelijke verankering van de verantwoordelijkheid van de waterschappen voor de zuivering van het afvalwater van burgers en kleine bedrijven. Mogelijkheid tot zuivering van bedrijfsafvalwater in vrije concurrentie op gelijke voorwaarden.
- Nagaan of de doelmatigheid van afvalwaterzuivering gestimuleerd kan worden door het uitgeven van concessies door de waterschappen aan derden voor het uitoefenen van de zuiveringstaak of het regelmatig controleren door een toezichthouder op de doelmatigheid van de zuiveringstaak.
- In de planperiode zal de rol en de positie van de waterschappen en de voorwaarden waaronder zij zouden willen optreden bij de zuivering van bedrijfsafvalwater bezien worden in het licht van het rapport «Markt en Overheid» van de commissie Cohen. Aanpassing van de WVO heffingsystematiek kan hierbij aan de orde zijn.
- Evaluatie van de Waterschapswet door het Rijk, onder meer gericht op vereenvoudiging van het vertegenwoordigingsstelsel; hierbij zullen de resultaten van het onderzoek naar de herziening financieringwaterbeheer worden meegenomen.
- Streven naar operationele samenwerking tussen waterbeheerders, gemeenten en drinkwaterbedrijven met het oog op het benutten van milieukansen en het vergroten van de doelmatigheid.
- Onderzoek naar de mogelijkheid en randvoorwaarden om ex artikel 12 van de Waterstaatswet 1900 te benutten ten behoeve van maatregelen die niet direct gerelateerd zijn aan het aanleggen of aanpassen van waterstaatswerken (bijv. ecologische verbindingzones).
- Herziening van taken tussen gemeenten en waterschappen, gericht op een duidelijke afbakening van taken voor afwatering en ontwatering.
- Proefneming rioleringsbeheer buitengebied door waterschappen.
- Ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie van waterbeheerder en gemeente op het waterbeheer. Een probaat middel daartoe is het opnemen van een waterparagraaf in bestemmingsplannen.

- Delegatie op basis van de provinciewet van een deel van de operationele taken voor het grondwaterbeheer naar de waterschappen binnen het kader van hun functionele bestuurstaak; dit is afhankelijk van de regionale situatie en omstandigheden.
- Delegatie van het provinciaal vaarwegbeheer aan de waterschappen.

Toelichting

Zuiveringsbeheer goed geregeld

Een onderwerp dat verband houdt met de positie en taak van het waterschap is het vraagstuk van de zuivering van afvalwater. Bij het zuiveringsbeheer gaat het om de aanleg, het beheer en de exploitatie van transportleidingen, gemalen en rioolwaterzuiveringsinrichtingen. De sterke interactie tussen het zuiveringsbeheer en het kwaliteitsbeheer van het oppervlaktewater heeft er toe geleid dat deze taak van meet af aan een onderdeel van het waterbeheer en in het bijzonder het waterkwaliteitsbeheer is geweest, hetgeen ook tot aansprekende resultaten heeft geleid. Het gaat er daarbij niet alleen om dat vanuit het watersysteem eisen worden gesteld aan de zuivering, maar bijvoorbeeld ook om de keuze van de plaats van lozing. Een voorbeeld daarvan vormt het lozen van effluent binnen een verdrogingsgevoelig gebied, tegen extra zuiveringskosten, in plaats van het goedkoper afvoeren naar groter water. Tegelijkertijd echter kan de zuivering worden beschouwd als een onderdeel van de stedelijke waterketen. Immers riolering en zuivering hangen nauw samen. Deze samenhang komt o.m. tot uiting in vragen met betrekking tot het al of niet afkoppelen van verhard oppervlak, afstemming van de belasting van de zuivering op de overstortingsproblematiek en het benutten van grijs water of hemelwater ter vermindering van het drinkwatergebruik.

Samenwerking zoeken

Een belangrijke ontwikkeling van de laatste jaren op dit punt vormt de verbeterde samenwerking tussen gemeente en waterbeheerder, waarbij wordt gestreefd naar optimalisatie van de uitvoering van rioleringsbeheer, zuiveringsbeheer en watersysteembeheer mede met het oog op zowel het zorgvuldig omgaan met water en watersystemen alsook het zoveel mogelijk beperken van totale maatschappelijke kosten.

Bij deze ontwikkeling past ook de vraag of samenwerking tussen de drinkwatersector en waterbeheerder kan leiden tot efficiëncyverhoging en daarmee kostenbesparing. Voorbeelden daarvan zouden kunnen zijn het samenwerken op het terrein van verdrogingsbestrijding, monitoring van de milieukwaliteit en mogelijk ook de afvalwaterzuivering en/of slibverwerking. Geconstateerd moet worden dat tot op heden de verkenning van de mogelijkheden op dit punt slechts beperkt heeft plaatsgevonden. Enerzijds de wens tot versterking van de concurrentiepositie van de waterleidingsector waarbij het overnemen van de zuiveringstaak van de waterschappen als aantrekkelijke optie werd gezien. Anderzijds de reactie hierop van de waterbeheerders die de zuiveringstaak niet alleen qua verantwoordelijkheid, maar ook qua feitelijke uitvoering tot het exclusieve terrein van het waterbeheer rekenden, stond een constructieve dialoog tussen waterbeheerders en waterleidingsector in de weg. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt dat de huidige situatie de waterbeheerder inderdaad in een lastige positie kan brengen. Met de huidige regelgeving kan de waterbeheerder niet in alle gevallen als volwaardige concurrent van eventuele marktpartijen optreden. Dit zou in bepaalde situaties kunnen leiden tot maatschappelijk hogere kosten.

Heldere taakafbakening

Voor een goede samenwerking is het in de eerste plaats noodzakelijk dat uitgangspunten en randvoorwaarden voor die samenwerking goed worden geformuleerd en vastgelegd, zodat een duidelijke vertrouwensbasis kan ontstaan. Doel moet daarbij zijn dat waterbeheer, zuiveringsbeheer, rioleringsbeheer en drinkwaterwinning en -productie zo optimaal mogelijk vanuit milieu-optiek én tegen de laagste maatschappelijke kosten kunnen worden uitgevoerd. Eén van de primaire eisen daarbij is dat er een heldere taakafbakening en verdeling van verantwoordelijkheden is. Voor het zuiverings-

beheer betekent dit dat helder wordt vastgelegd dat de verantwoordelijkheid voor de zuiveringstaak ten aanzien van het afvalwater van burgers en kleine bedrijven berust bij de waterkwaliteitsbeheerder. De WVO zal hiertoe worden aangepast. De feitelijke uitvoering kan door de waterkwaliteitsbeheerder worden uitbesteed aan marktpartijen via tijdelijke concessies waarbij de uitvoering door hen wordt getoetst aan doelmatigheid. Een andere mogelijkheid is regelmatige «benchmarking» door een toezicht-houder op doelmatigheid van feitelijk beheer.

De zuivering van bedrijfsafvalwater is een verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf, waarbij de vrijheid bestaat deze taak door derden te laten uitvoeren. Hiertoe kunnen ook de waterschappen behoren, maar er zullen dan waarborgen en mogelijkheden moeten zijn voor een concurrentie op gelijke voorwaarden. Het rapport «Markt en Overheid» van de Commissie Cohen geeft hiervoor de randvoorwaarden aan. Een aanpassing van de WVO-heffing kan hierbij een rol spelen.

Eenzijds is er zo ruimte voor het invoeren van vernieuwende technieken waaronder kleinschalige oplossingen, anderzijds moet worden voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen leiden tot te grote kostenstijgingen voor de huishoudens en kleine bedrijven ten gevolge van overcapaciteit. De continuïteit van de waterzuivering is hierbij ook een belangrijke zaak.

Een helder bestel

Er zijn op het ogenblik vijf categoriën van belangen opgenomen in de Waterschapswet, elk van daarvan heeft zijn gekozen vertegenwoordigers in het bestuur. De kosten van het waterbeheer worden via omslagen en heffingen toebedeeld aan de categoriën die het meeste belang hebben bij de te nemen maatregelen. Bij de voorbereiding van deze Nota is duidelijk geworden dat er behoefte bestaat aan een eenvoudiger bestuurs- en financieringsstructuur van het waterbeheer. Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden voor de gewenste vereenvoudiging wordt door het Rijk de waterschapswet geëvalueerd. Daarbij zullen de resultaten van de Commissie onderzoek herziening financiering waterbeheer ook worden meegenomen.

Grondwaterbeheer

De strategische taak op het gebied van het grondwaterbeheer ligt bij de provincies. De uitvoering van een deel van het operationele beheer kan worden overgedragen aan de waterschappen op basis van de Provinciewet. Het gaat hier om de vergunningverlening voor beregening uit het freatisch grondwater en de uitvoering en handhaving van algemene regels voor beregening. Het voordeel is dat hiermee de relatie tussen grondwateronttrekkingen en het peilbeheer kan worden gelegd.

Of deze overdracht van operationele taken gebeurt, is afhankelijk van de regionale situatie en een punt van overleg tussen provincie en waterschap.

Bij de onttrekking vanuit het diepe grondwater (t.b.v. drinkwatervoorziening en de industrie) is in het algemeen een bredere belangenafweging nodig. Daarom blijft de vergunningverlening vooralsnog een taak van de provincie als algemeen bestuursorgaan.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het grondwater blijft bij het provinciaal bestuur.

Vaarwegbeheer

Bij het vaarwegbeheer is sprake van een duidelijke relatie met andere taken van het waterschap, met name met het waterkwantiteitsbeheer en beheersmaatregelen zoals het onderhoudsbaggerwerk.

Uit hoofde van het uitgangspunt van geïntegreerd beheer heeft een aan de waterschappen overgedragen provinciaal vaarwegbeheer de voorkeur. De financiering zal wel goed geregeld moeten worden.

Gif van de straat

In 1995 is in het kader van het VEWIN-project «Diffuse lozingen», in samenwerking met de gemeente Eindhoven, het voorbeeldproject «Toepassen reductieprogramma chemische onkruidbestrijdingsmiddelen» gestart. Het doel van dit project is de verontreiniging van het oppervlaktewater duurzaam te verminderen. De bestrijdingsmiddelen die worden gebruikt om het straatbeeld te ontdoen van woekereend onkruid dragen bij aan die verontreiniging. Het is daarom nodig het gebruik van dergelijke stoffen zo veel mogelijk aan banden te leggen. Aan de hand van een door het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek opgezet reductieprogramma is men twee jaar lang in touw geweest om te onderzoeken hoe de hoeveelheid toegepaste middelen aanzienlijk kan worden teruggebracht. Daarbij is een aanpak gehanteerd die stoelt op drie sporen: ontwerp, beheer en communicatie.

Uit de resultaten blijkt dat een milieuvriendelijk beheer van verhard oppervlak mogelijk is. Dit vereist echter wel het een en ander van de organisatie van de gemeente en de communicatie met bewoners. Financiële middelen zullen ook beschikbaar moeten zijn. Het voorbeeldproject heeft ertoe geleid dat Eindhoven in 1997 de onkruidgroei op verhardingen nog steeds aanpakt, maar nu zonder de stof diuron te gebruiken.

Zoek de stad op

De taakverdeling bij het stedelijk waterbeheer blijkt vaak een knelpunt. Voor het oplossen hiervan is het noodzakelijk dat alle betrokkenen bereid zijn samen te werken. Regelmatig overleg tussen de belanghebbende partijen en gezamenlijke visievorming zijn hierbij van groot belang.

Een punt van aandacht is nog de taakverdeling bij het beheer van stadswateren. De VNG en de Unie van Waterschappen bekijken deze taakverdeling momenteel in een gezamenlijk project. Daarbij gaat het met name om een verbeterde afbakening tussen de taken voor ontwatering en afwatering; het Rijk onderschrijft het belang hiervan. Uitgangspunt is dat het waterschap ook in stedelijk gebied beheerder van het watersysteem is. Een goede scheiding en waar nodig logische herverdeling kunnen het voordeel hebben dat de taakverdeling voor alle betrokkenen helder wordt, ook voor burgers. Zeker als er voor die groep één loket zou kunnen komen voor alle zaken die het oppervlaktewater betreffen. In ieder geval zullen door de waterbeheerder ten behoeve van de afwatering eisen gesteld moeten kunnen worden aan de ontwatering door de gemeente of de grondeigenaar.

Doordat steeds meer steden (weer) in waterschapsverband worden gebracht, komen stedelijke oppervlaktewateren meer en meer onder beheer van het waterschap. Uitgangspunt hierbij is wel dat er geen onderhoudsverplichtingen worden opgelegd door de waterschappen en dat bij herpoldering de waterstaatswerken in een goede staat worden overgedragen.

Waterbeheerders krijgen dus een steeds grotere rol in stedelijke activiteiten, zoals de ontwikkeling van nieuwbouwwijken, stadsrenovatie, etc. Daarom pleit het Rijk uitdrukkelijk voor de vorming van een gemeenschappelijke visie op het waterbeheer, die doorwerkt naar andere beleidsterreinen. Een probaat middel daarvoor is het opnemen van een waterparagraaf in bestemmingsplannen.

De aanleg en het onderhoud van rioleringen hangt in praktijk nauw samen met andere activiteiten van de gemeente, zoals het bouwrijp maken van grond, stadsvernieuwing en wegenbeheer. Het ligt voor de hand en het is ook veel doelmatiger om deze activiteiten waar mogelijk te combineren. Dat geldt met name voor het stedelijk gebied, en in mindere mate voor het landelijke gebied. Daar is doorgaans minder werk in uitvoering, en soms is het waterschap en niet de gemeente er de wegenbeheerder (Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Holland). Een grootschalige praktijkproef kan uitwijzen of het feitelijke rioleringsbeheer in het buitengebied door de waterschappen kan worden uitgevoerd.

6. INSTRUMENTARIUM

De maatschappelijke vraagstukken zijn complexer, dynamischer en vaak ook grootschaliger geworden. Het omgevingsbeleid, waarvan het waterbeleid een onderdeel is, ontkomt niet aan de gevolgen van deze ontwikkelingen. Op het niveau van de provincies worden diverse initiatieven genomen om te komen tot een (meer) integrale planvorming. Dit goede voorbeeld verdient navolging. Onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid om een heffing in te stellen op verschillende diffuse bronnen. De mogelijkheden zijn zeer beperkt. Voor de verdrogingsbestrijding zal de GEBEVE-regeling nog twee jaar worden voortgezet. Er zullen voorlopig geen initiatieven worden genomen om te komen tot een integrale waterwet. Ontwikkelingen op het gebied van de financiering van het waterbeheer en de Europese regelgeving kunnen echter op termijn een verdere integratie van de huidige wetgeving tot gevolg hebben. Voor het realiseren van de verschillende plannen rond de grote watersystemen zal de methode van het open planproces worden gebruikt.

Wat gaan we doen?

- Onderzocht zal worden of het zinvol is de Wet op de waterhuishouding, Wet Milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan te passen om de verschillende planfiguren beter op elkaar af te stemmen.
- De taakverdeling bij grondwateroverlast in het stedelijk gebied zal door middel van aanpassing van de Wet op de waterhuishouding worden verduidelijkt.
- Er zal onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om een WVO-heffing in te stellen op toxiciteit.
- De GEBEVE regeling zal met 1 jaar worden verlengd. Bezien zal worden of voortzetting van de regeling na deze periode nodig en mogelijk is.
- Voldoende fysieke ruimte creëren voor het – ondanks de zeespiegelstijging- behoud van een natuurlijke kust. Zonodig zal het bestaande juridische en bestuurlijke instrumentarium worden aangepast om het gewenste beleid gericht op «Ruimte voor de rivieren en de kust» in de praktijk van de uitvoering daadwerkelijk inhoud te kunnen geven.
- Er wordt door het Rijk, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen een communicatiestrategie water ontwikkeld.
- De verantwoordelijkheden van rijk, provincies en waterschappen bij de uitvoering van werken, die niet voorzien zijn in het normale beheer en onderhoud van de waterkeringsbeheerder zullen nader gespecificeerd worden. Discussie hierover volgt nog.
- In de planperiode zal onderzoek verricht worden naar een herstructurering van de financiering van de waterkeringszorg.

Toelichting

Integrale Planvorming

Een van de huidige knelpunten is de niet optimale afstemming tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer. Wettelijke aanpassingen om de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen te bevorderen zijn niet nodig. Om misverstanden te vermijden wordt er met nadruk op gewezen dat een wettelijke verplichting bestaat om waterschappen in te schakelen bij de voorbereiding van gemeentelijke bestemmingsplannen. In het besluit op de Ruimtelijke ordening is immers bepaald dat bij de voorbereiding van bestemmingsplannen B&W waar nodig (imperatief !) met de bij het plan betrokken waterschapsbesturen overleg plegen. In elk plan waarin het door het waterschap behartigde belang aan de orde is, dient het gemeentebestuur dus in overleg te treden met het waterschapsbestuur. Het waterschap kan de gemeente hierop aanspreken.

Bovendien moeten de resultaten van het gevoerde overleg volgens artikel 12, tweede lid, BRO, in de bestemmingsplan toelichting worden aangegeven. GS kunnen dus bij, al dan niet op instigatie van de PPC, bij hun beoordeling van ter goedkeuring inkomende

bestemmingsplannen op toezien, dat dit overleg daadwerkelijk heeft plaatsgevonden; zo nodig kunnen GS goedkeuring onthouden.

Belangrijk is dat gemeenten en waterschappen hun onderlinge relaties versterken. De waterbeheerder dient bewust te zijn van zijn verantwoordelijkheid en kennis en wordt gestimuleerd een meer pro-actieve houding aan te nemen. Hierdoor kan het water-aspect beter in de integrale besluitvorming door de gemeente worden meegenomen. Het verdient daarbij aanbeveling dat een bestemmingsplan, een waterbeheersplan en een milieubeleidsplan aangeven wat de consequenties van dat plan zijn voor andere beleidsterreinen.

Een voorwaardenscheppende rol kan door de provincies vervuld worden door enerzijds het provinciale beleid op het gebied van water, ruimtelijke ordening en milieu goed op elkaar af te stemmen en anderzijds bij de toetsing van bestemmingsplannen en beheersplannen meer toe te zien op de doorwerking hiervan op het lokale niveau. Gemeenten en waterschappen kunnen experimenten opstarten met gezamenlijke voorbereiding en opstelling van plannen.

Momenteel verschillen de procedures voor de totstandkoming van provinciale plannen op het gebied van water, RO en milieu, ook de geldingsduur loopt uiteen. Zonodig zullen wettelijke belemmeringen voor afstemming en integratie worden weggenomen. De provincies kunnen in ieder geval plannen gelijktijdig in procedure nemen zoals nu al bij verschillende provincies is gebeurd.

Financiële instrumenten

Emissies uit diffuse bronnen

Ten behoeve van de aanpak van diffuse bronnen is onderzocht in hoeverre de instelling van een heffing of het verlenen van subsidies een positieve bijdrage zou kunnen leveren. Onderzocht zijn: belastingen op milieugrondslag, regulerende heffingen, de verontreinigingsheffing en subsidies.

Het onderzoek naar de mogelijkheden die heffingen en subsidies bieden, spitste zich toe op drie belangrijke bronnen van diffuse verontreiniging: de uit- of afspoeling vanuit agrarische gronden, het gebruik van zinken dakgoten en het gebruik van koperhoudende antifouling op scheepswanden.

De resultaten van de onderzoeken wijzen uit dat de mogelijkheden om dergelijke instrumenten in te zetten zeer beperkt zijn. De verontreinigingsheffing bleek veelal juridisch niet toepasbaar, bij de andere heffingen bleek het regulerend effect onvoldoende of onhaalbaar. Alleen bij uitspoeling uit landbouwgronden is de verontreinigingsheffing toepasbaar.

Ondanks de mogelijkheden daarvoor wordt door het Rijk niet overgegaan tot een algemene invoering van een WVO-heffing voor emissies uit landbouwgronden. De invoering daarvan zal de realisatie van het reeds in gang gezette beleid voor mest, mineralen en bestrijdingsmiddelen vertragen of doorkruisen.

Emissies uit puntbronnen

Omdat de aandacht zal worden verlegd naar het gebruik van o.a. bioassays (zie bijlage) bij puntlozingen wordt onderzocht of een heffing op toxiciteit kan worden ingesteld. Voordat dergelijke heffingen ingevoerd worden, zal de effectiviteit moeten worden afgewogen. Indien het resultaat positief wordt bevonden, zal daarvoor de WVO worden aangepast.

Verdrogingsbestrijding

Gezien de beperkte uitputting van de beschikbare gelden tijdens de eerste jaren van de subsidieregeling gebiedsgerichte verdrogingsbestrijding (GEBEVE) zal de regeling, onder benutting van de nog niet bestede subsidiegelden, met een jaar (1999) worden verlengd. Voor de jaren na 2000 zal in een later stadium bezien worden of voortzetting van een dergelijke subsidieregeling, eventueel in een aangepaste vorm, nodig is.

Financiering waterbeheer

Zowel vragen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk als vragen met betrekking tot de beleidsuitgangspunten voor de financiering van het waterbeheer hebben de behoefte doen ontstaan de huidige financieringsstructuur nog eens goed tegen het licht

te houden. De vraag die daarbij centraal staat is of deze aanpassing behoeft om het beleid, geschetst in deze Nota, op een goede wijze tot uitvoering te kunnen brengen. Een door de Unie van Waterschappen ingestelde Commissie onderzoek financiering waterbeheer buigt zich momenteel over deze vraag. De uitkomsten van dit onderzoek zullen door de regering worden gebruikt om te beoordelen of wijzigingen in de financiering van het waterbeheer nodig zijn.

Los van structurele vragen met betrekking tot de financiering van het waterbeheer wordt op dit moment door de regering een wetsontwerp voorbereid tot wijziging van het heffingenhoofdstuk van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Naast het opnemen van een aantal essentialia in de wet en een fundamentele herziening van de coëfficiëntentabel door watergebruik als uitgangspunt te nemen, maakt ook een experimenteerartikel voor het financiële waterspoor onderdeel uit van het wetsontwerp. Doel van dit laatste is om in een beperkt aantal proefgebieden ervaring op te doen met de koppeling van de waterkwaliteitsheffing voor burgers aan het watergebruik per woning.

Het beheer en onderhoud van primaire waterkeringen is een taak van de waterkering-beheerders, meestal waterschappen. Voorzover de kosten die de waterschappen maken van «bovenwaterschappenlijke» aard zijn, wordt een bijdrage verstrekt via het Provinciefonds. In specifieke gevallen zijn de kosten voor (bijzonder) onderhoud aan de waterkeringen echter dermate hoog, dat ze de draagkracht van de regio overstijgen. Een voorbeeld is de aanpassing van de blokbekledingen van de zeedijken (zie thema Veiligheid). Ten aanzien van de blokbekledingen heeft de regering besloten om een deel van de kosten van aanpassing op zich te nemen. Voorwaarde hierbij is dat «wie betaalt, bepaalt». Deze voorwaarde is mede ingegeven door het rapport van de Algemene Rekenkamer over de aanleg van de Limburgse kades. Met nadruk wordt gesteld dat de regering niet de intentie heeft om de decentralisatie van de waterkeringszorg (sinds 01-01-1994) ter discussie te stellen.

Wettelijke instrumenten

Integratie van de waterbeheerswetgeving

In NW3 werd een verbetering van het wettelijk uitvoeringsinstrumentarium in al zijn onderdelen, gericht op harmonisatie en integratie, noodzakelijk geacht. Deze verbetering zou in hoofdzaak plaatsvinden door middel van een gefaseerde uitbouw van de Wet op de waterhuishouding tot een – uiteindelijk – integrale waterbeheerswet. Tussentijds is bestaande wetgeving aangepast om actuele knelpunten op te lossen. In mei 1995 is het eindrapport uitgebracht van de evaluatie van de Wet op de Waterhuishouding. Op basis van de bevindingen in het onderzoek is de conclusie dat op korte termijn geen beslissing genomen moet worden over verdere integratie van de waterwetgeving. Voor het kunnen nemen van een gefundeerde beslissing daarover is het noodzakelijk dat meer inzicht bestaat in de effecten van lopende ontwikkelingen. Een ander argument om – nog – niet te beginnen aan een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject zijn de signalen uit de waterbeheerspraktijk die aangeven dat er momenteel weinig behoefte bestaat aan integratie van de waterwetgeving. De praktijk blijkt met het bestaande instrumentarium invulling te kunnen geven aan het concept van integraal waterbeheer.

Taakverdeling grondwaterbeheer in het stedelijk gebied

Over de binnen het project Roosendaal overeengekomen taakverdeling bij stedelijk grondwateroverlast, die in de ENW is verankerd, bestaat overeenstemming tussen Unie en VNG. Het gaat hier om ontwatering (bouwrijp maken, aanleg/beheer ontwateringsmiddelen van particulier en openbaar terrein) als taak van de gemeente en afwatering als taak van de waterbeheerder. De verantwoordelijkheid ten aanzien van ontwatering en afwatering is neergelegd in verschillende wetten. Dit zijn de Grondwaterwet, de Wet milieubeheer, de Woningwet (en Bouwbesluit), het Burgerlijk Wetboek, de Waterschapswet en provinciale grondwaterverordeningen.

Door middel van aanpassing van de Wet op de waterhuishouding zal de taakverdeling worden verduidelijkt.

Vormgeven aan de brede kijk

In de afgelopen periode zijn een aantal wetswijzigingen in de operationele beheerswetgeving doorgevoerd, die als doel hadden de belangenafweging bij vergunningverlening op grond van bepaalde regelgeving te verbreden.

Vanuit de uitvoeringspraktijk klinkt echter een roep om verdere versterking van het instrumentarium ten behoeve van de «brede kijk». De lijn van werken verloopt van vrijwillige terbeschikkingstelling van gronden, dan wel verkoop, via – zo mogelijk – het opleggen van gedoogplichten naar – uiteindelijk – onteigening. Wanneer het bij integraal beheer van een watersysteem noodzakelijk is dat, terwille van bijvoorbeeld het aanleggen van ecologische verbindingzones voorzieningen worden aangelegd, is het gewenst dat de waterbeheerders hiertoe de juridische mogelijkheden hebben. Wijziging van de Waterstaatswet 1900 moet het mogelijk maken om tegen betaling gedoogplichten op te leggen.

Op basis van artikel 79 van de Ontheingingswet kan in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling worden onteigend. Voor de waterschappen is hiervoor wel de medewerking van de gemeente noodzakelijk. Bij ontheingingsprocedures waarvoor geen medewerking van de gemeente nodig is (artikel 87), kan het waterschap zich rechtstreeks met een ontheingingsverzoek tot de Kroon wenden.

Ruimte voor de rivier en de kust

In het hoofdstuk De Grote Rivieren van deze nota is het belang van ruimte voor de Rivier benadrukt. Ruimte voor de rivier betekent voorkómen van nieuwe bebouwing in het winterbed van de grote rivieren, het verwijderen van obstakels die de afvoer belemmeren, het vergroten van het doorstroomprofiel door verdieping en verbreding van het stroombed van de rivieren en de aanleg van retentiebekkens. Het bestaande juridische en bestuurlijke instrumentarium (Rivierenwet, Wet op de Ruimtelijke Ordening, Ontheingingswet, Wet op de waterkering, beleidslijn «Ruimte voor de Rivier») wordt op het voorgaande afgestemd. Zonodig zullen wetswijzigingen worden doorgevoerd.

Tot op zekere hoogte is de problematiek langs de kust vergelijkbaar met die langs de rivieren. Op grond van een nadere analyse wordt gezien of stringenter toepassing van wet- of regelgeving en/of aanscherping gewenst is.

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

De MDW-operatie is een belangrijk element van het kabinetsbeleid, waarin voorgenomen en bestaande regelgeving wordt doorgelicht met als doelstellingen het afschaffen van concurrentiebeperkende bepalingen, het terugbrengen van de regelgeving en administratieve lastendruk tot het noodzakelijk minimum, en het verbeteren van de kwaliteit van de regelgeving.

In het MDW-project worden ieder jaar een aantal onderwerpen geselecteerd. In de derde tranche (1996–1997) is ook de WVO getoetst. Geconstateerd wordt dat er geen grote knelpunten zijn bij de uitvoering van de WVO. Wel zijn op tal van kleinere punten verbeteringen mogelijk. Daarbij moet o.a. gedacht worden aan algemene regels voor kleine en kortdurende lozingen, het vereenvoudigen van rapportageverplichtingen en het creëren van meer flexibiliteit in algemene regels (via een uitstapmogelijkheid) en in vergunningen (via vergunning op hoofdlijnen en Bim). Tevens is besloten, af te zien van de invoering van leges voor WVO-vergunningen verleend door het Rijk. De afstemming van de WVO- en de WM-vergunningverlening wordt binnen de huidige wettelijke structuur daar waar nodig verbeterd.

Handhaving

Het milieuschandaal bij Tank Cleaning Rotterdam is uitvoerig onderzocht en geanalyseerd. Een van de belangrijkste conclusies uit het verrichte onderzoek is dat bij werkelijk risicovolle bedrijven de gebruikelijke vormen van toezicht en opsporing niet voldoen. Om bij dergelijke bedrijven slagvaardig op te kunnen treden is een andere aanpak nodig. Een projectmatige opzet van toezicht en opsporing is noodzakelijk, waarbij alle bestuurlijk en strafrechtelijk verantwoordelijke instanties samenwerken met inzet van technische, juridische en financiële expertise. Het rijk steunt en neemt initiatieven met menskracht en middelen, waarbij gestreefd wordt door middel van intensieve samenwerking herhaling van dergelijke schandalen te voorkomen.

Een goed evenwicht zal moeten worden gevonden tussen het stimuleren en ondersteunen van ontwikkelingen als bedrijfsinterne milieuzorg (Bim) en het doelgroepenbeleid enerzijds en voldoende waarborgen voor een doeltreffende naleving van wet- en regelgeving anderzijds. De implementatie van gecertificeerde bedrijfsinterne milieuzorg in de organisatie van de bedrijfsvoering moet «beloond» worden met een koppeling van Bim-systemen aan vergunningen. Wel is het noodzakelijk dat dergelijke systemen op werking worden getoetst. Feitelijke naleving van eisen voortvloeiend uit regelgeving en vergunningen is hierbij een graadmeter.

Daarbij is niet alleen de controle van de lozingen zelf, maar ook de bedrijfsvoering, waaronder het functioneren van – delen – van het Bim-systeem, onderdeel van de inspectie. Ook zal er onderzocht worden of en hoe het mogelijk is de preventieve handhaving te versterken. Hierbij is de inzet erop gericht naderende overtredingen te onderkennen en in samenspraak met het bedrijf feitelijke overtredingen te voorkomen.

Onderzoek invoering van een bestuurlijke transactie

In de praktijk van de bestuurlijke handhaving ontbreekt de mogelijkheid om bepaalde categorieën van overtredingen «in het veld» af te doen door middel van een transactie. Het gaat hierbij om een mogelijkheid voor -buitengewone- opsporingsambtenaren om bepaalde overtredingen af te doen met een transactie (boete). Wanneer de overtreder hier niet mee instemt, wordt alsnog procesverbaal opgemaakt en tot strafrechtelijke vervolging overgegaan.

Onderzocht wordt of door middel van een bestuurlijke transactie voor de lichtere gevallen, de administratieve lasten van de handhaving verlicht kunnen worden.

Informatie en communicatie

De afgelopen jaren is het besef groter geworden dat er, als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en steeds complexer wordende problemen op het gebied van het integraal waterbeheer, initiatieven nodig zijn van organisaties en burgers om samen nieuwe ontwikkelingen af te tasten en op te lossen. Dit vraagt van alle bij het waterbeheer betrokken instanties, beheerders, gebruikers en bestuurders een positieve houding om in de toekomst met elkaar problemen zoals verdroging, waterbodems, veiligheid en emissies aan te pakken.

Naast een positieve houding is ook informatie nodig over stormvloeden, hoogwater op de rivieren, calamiteiten e.d. Snelle en betrouwbare informatie kan van levensbelang zijn voor de burger en dient het economisch belang. Waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat zijn primair verantwoordelijk voor de inwinning, bewerking en presentatie van informatie over de toestand, het gebruik en de toekomstverkenning van de watersystemen. Het gaat in dit geval niet om het leveren van veel gegevens maar om het tijdig en op maat leveren van informatie.

Het tijdig ter beschikking kunnen stellen van informatie over de toestand van onze watersystemen is van groot belang bij het evalueren en implementeren van het beleid.

Het open planproces dat bij het opstellen van deze nota is ingezet, zal in de komende planperiode als gedachtengoed verder uitgedragen moeten worden. Om dit te ondersteunen wordt er in de planperiode in samenspraak met andere waterbeheerders een communicatiestrategie water ontwikkeld. Deze communicatiestrategie moet als doel hebben het niveau van kennis over water te verhogen en het besef te doen groeien dat een goede en veilige waterhuishouding onontbeerlijk is voor Nederland: problemen zoals veiligheid, verdroging, etc. kunnen alleen gezamenlijk opgelost worden.

Daartoe zullen ook proefprojecten worden geïnitieerd waarbij de nadruk vooral komt te liggen op het gezamenlijk opstellen en ten uitvoer brengen van plannen.

7. INTERNATIONAAL WATERBELEID

De kwaliteit en het functioneren van grensoverschrijdende riviersystemen en de inrichting en geleiding van het gebruik ervan, inclusief de bescherming tegen hoogwater, is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de staten die een stroomgebied delen. Hetzelfde geldt voor de zeeën die door de rivieren worden gevoed. Deze verantwoordelijkheid moet tot uiting komen op het daarvoor meest passende schaalniveau; op een hoger schaalniveau of in breder kader tot stand gekomen internationale verdragen, regels en afspraken gelden als randvoorwaarden. Het afleggen van publieke rekenschap is een belangrijk onderdeel van de verantwoordelijkheid. Rationalisering van het internationale overleg en betere afstemming tussen de overlegkaders is nodig ter verbetering van de consistentie en ter voorkoming van doublures.

Wat willen we bereiken?

Per watersysteem-schaalniveau blijft niet meer dan één overlegkader over, met een integrale invalshoek. De taakafbakening tussen de overlegkaders is consistent en zij werken goed samen; de werkwijze is helder en inzichtelijk.

Basisvoorwaarden voor het internationale waterbeleid worden gesteld in algemene overlegkaders als de EU en de VN. Maar op het niveau van de regionale zee, het stroomgebied en onderdelen daarvan, worden de problemen onderkend en zo mogelijk opgelost, waarbij actieprogramma's als integratiekader dienen. Indien wenselijk wordt het knelpunt op EU- of VN-niveau opgepakt. Hiervoor bestaan goed werkende terugkoppelmechanismen; hetzelfde geldt voor de gebiedsgerichte organisaties onderling. Ook vindt regelmatig bilateraal (buurlanden en andere strategisch belangrijke partners) en intern (lagere overheden, belangengroepen) afstemming plaats. De internationale overlegkaders hebben zelf een open houding naar buiten.

De Nederlandse expertise op het gebied van het waterbeheer in het buitenland wordt gestructureerd ingezet, met bijzondere aandacht voor duurzame ontwikkeling van watersystemen.

Wat gaan we doen?

- De regering bevordert de samenvoeging van internationale overlegkaders per watersysteem, in het bijzonder waar het de Rijn, de Maas en de Schelde betreft, met als doel dat zij een integraler karakter krijgen.
- De regering streeft naar een spoedige totstandkoming van een EG-kaderrichtlijn water, waarin samenhang, subsidiariteit, inzichtelijkheid en beperking van bureaucratie voorop staan.
- De regering zet zich in voor het meer structureel betrekken van lagere overheden en internationale niet-gouvernementele organisaties bij het werk van internationale stroomgebiedcommissies.
- De minister van Verkeer en Waterstaat zal in 1998 een actieprogramma aan de Tweede Kamer aanbieden met prioriteiten voor de Nederlandse inzet in het buitenland op het gebied van het waterbeheer.

Toelichting

Nederland is voor de kwaliteit en de hoeveelheid van zijn water afhankelijk van het buitenland. De Nederlandse wateren zijn multifunctioneel en maken onderdeel uit van flora- en faunanetwerken op Europese en mondiale schaal, onder andere als onmisbaar station op diverse trekroutes van vogels. De kwaliteit van deze systemen en hun rol in deze netwerken dient duurzaam te worden gewaarborgd. Internationale afspraken over bestrijding van de verontreiniging, over inrichting en beheer, over instandhouding en herstel blijven dan ook onverminderd van belang voor onze waterhuishouding. De VN-conferenties van Dublin (1991), Rio de Janeiro (1992) en UNGASS/Rio+5 (1997) leverden een schat aan acties en aanbevelingen op, die verdere uitwerking behoeven.

Geen wonder dat het aantal internationale overlegkaders op watergebied nog altijd

toeneemt. In het algemeen kunnen zij worden onderverdeeld in twee hoofdcategorieën: algemene overlegkaders, als de VN en de EU, en gebiedsgerichte overlegkaders, als de OSPAR-commissie, de Rijn-, Maas- en Scheldecommissies en de overlegkaders voor Noordzee, Waddenzee en grenswateren.

Algemene overlegkaders

Voor de Nederlandse waterhuishouding – met name voor het zoete water en de kustwateren – neemt het belang van de Europese Unie nog altijd toe. Naast vele richtlijnen voor het emissiebeleid en de gewenste waterkwaliteit bestaan regels op het gebied van industriële veiligheid, natuurbescherming, milieueffectrapportage, milieuverslaglegging door bedrijven, milieugevaarlijke stoffen en producten, landbouw- en transportbeleid. Bij dit alles is de waarborging van de interne markt en van een evenwichtig mededingingsbeleid een belangrijke invalshoek. Als integratiekader in breder verband vervult de EG zo een essentiële rol; wel is verbetering van de interne consistentie van de vele EG-regels noodzakelijk.

Op bepaalde beleidsgebieden (wereldhandel, luchtvaart, zeescheepvaart, offshore, maar ook bijvoorbeeld klimaat- en biodiversiteitsbeleid) is de EU-schaal te klein; daar wordt mondiaal ingezet, in voorkomende gevallen samen met de EU-partners. De OESO speelt als denktank een rol voor de langetermijntoekomstontwikkeling en voor strategische vragen op het raakvlak van het waterbeleid met aangrenzende beleidsterreinen. Op continentale schaal opereert de Economische Commissie voor Europa van de VN, met het in 1996 in werking getreden Verdrag van Helsinki inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren; dit verdrag stimuleert de ontwikkeling naar integrale stroomgebiedorganisaties.

Ter voorkoming van doublures moet terughoudend worden omgesprongen met het toekennen van een rol op watergebied aan andere algemene overlegkaders, zoals de Raad van Europa.

Gebiedsgerichte overlegkaders

Gebiedsgerichte samenwerkingsorganen van nationale of regionale overheden ontwikkelen zich steeds meer per internationaal watersysteem (stroomgebieden, kustzones en regionale zeeën); de integrale aanpak wint hier gestaag terrein. Lag tot dusverre het accent op de bescherming tegen verontreiniging, nu worden steeds meer verbanden gelegd met de bescherming van ecosystemen; in de Internationale Rijncommissie komt daarnaast nu ook de hoogwaterproblematiek aan de orde. De noodzaak van een beleidsmatige koppeling tussen kwaliteits- en kwantiteitsbeheer wordt steeds breder erkend. Het stroomgebied komt naar voren als het aangewezen schaalniveau om afspraken te maken over functietoekenning, om beleidsdoelen te formuleren, maatregelen aan te geven en instrumentarium af te stemmen. Gebleken is immers dat op dat niveau problemen het snelst worden onderkend en dat daar ook sneller een draagvlak voor de oplossing ervan ontstaat.

Wisselwerking tussen algemene en gebiedsgerichte kaders

Niet alle knelpunten kunnen binnen een gebiedsgericht overlegkader worden opgelost. In actieprogramma's en evaluatierapporten kunnen de stroomgebiedorganisaties deze knelpunten vermelden; deze kunnen – waar zinvol – door de lidstaten worden aangekaart bij de EG of, bij voorkeur via deze, bij VN-organisaties. De EG kan zijn gehele instrumentarium inzetten om de knelpunten op te lossen. Omgekeerd kan zij ook knelpunten uit aangrenzende beleidsterreinen (bijv. op het punt van luchtverontreiniging of natuurbeleid) naar de stroomgebiedorganisaties doorspelen.

Binnen de door de EG gestelde voorwaarden moet het gewenste kwaliteitsniveau op (sub)stroomgebiedniveau worden vastgesteld. De daartoe vereiste maatregelen moeten verder kunnen gaan dan de minimumeisen van de EG - uiteraard binnen de grenzen die zijn gesteld door de interne markt en het gemeenschappelijke handelsbeleid. De Europese Commissie kan verder een faciliterende functie vervullen als intermediair tussen stroomgebiedorganisaties.

Het voorstel voor een EG-kaderrichtlijn water geeft de aanzet voor een ontwikkeling

in deze richting. In combinatie met het Verdrag van Helsinki, waarbij de EG partij is, kan die ontwikkeling verder de toetreding tot de EU van Midden- en Oosteuropese landen faciliteren. Verder kan zij een positieve invloed hebben op de opstelling van de Commissie in die gebiedsgerichte overlegkaders waaraan zij deelneemt.

Verantwoordelijkheid

De geschetste visie geeft invulling aan de «gezamenlijke verantwoordelijkheid» waarvoor het Vijfde EG-Milieu-actieprogramma pleit: de betrokken internationale instanties moeten elkaar niet beconcurreren, maar versterken. De gezamenlijke verantwoordelijkheid speelt trouwens net zo goed binnen de regionale zeeën en stroomgebieden zelf. Het sterke punt van deze organisaties is het globale overzicht, dat door teveel details verloren zou gaan. Concrete uitwerking op die schaal kan trouwens onnodig ingrijpen in de nationale bevoegdheidsverdeling. Doorgaans zal de concrete uitwerking en invulling van de actieprogramma's en afspraken op regionale zee/stroomgebiedniveaus dan ook nationaal of regionaal plaatsvinden, eventueel via grensoverschrijdende samenwerking van de direct betrokken overheden, bijvoorbeeld op deelstroomgebiedniveau.

Bestuurlijke consequenties

Water kent geen grenzen. De bestuurlijke organisatie daarentegen kent strakke scheidslijnen die doorgaans niet aan de hand van stroomgebieden of kustzones tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en uitvoering van internationale afspraken blijft primair bij de nationale overheden berusten, of, waar dit valt onder hun eigen bevoegdheden, bij de regionale overheden. De huidige stroomgebiedcommissies zullen niet uitgroeien tot openbare lichamen met beheersbevoegdheden. Zo'n soevereiniteitsoverdracht zou andere beleidsterreinen (natuur, ruimtelijke ordening, rampenbestrijding) doen versnipperen en de democratische legitimatie en de decentralisatie te kort doen; zij ondervindt ook bij de meest betrokken andere landen geen steun. Afstemming en samenwerking tussen bevoegde autoriteiten in binnen- en buitenland blijft steeds nodig; of het nu gaat om internationale kwesties, beheersmaatregelen binnen Nederland zelf, of het samenspel met aangrenzende beleidsterreinen. De verantwoordelijke lagere overheden worden ook nauwer bij het internationaal overleg betrokken.

De verantwoordelijkheden van deze lagere overheden worden, ook financieel, in toenemende mate beïnvloed door EG-regels. Deze consequenties moeten tijdig in kaart worden gebracht, voornemens op hun uitvoerbaarheid getoetst en draagvlak voor implementatie moet worden gecreëerd. Daarom nemen deze overheden steeds meer initiatieven richting EG. Eenzelfde tendens bestaat bij uitvoerende en handhavingdiensten, en op het punt van technisch-wetenschappelijk onderzoek. Deze ontwikkelingen verruimen het gezichtsveld van de participerende instanties, en zijn dan ook toe te juichen. Om maximaal effect te sorteren is wel extra aandacht nodig voor de ontwikkeling van een breed nationaal draagvlak voor de nationale stellingname, bijvoorbeeld via het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden en de CIW/CUWVO.

Instrumentarium

Waar in het verleden de nadruk ook internationaal vooral lag op gedetailleerde juridische normstelling, blijft de inzet van andere, eerder bestuurlijk bindende instrumenten terrein winnen. Vaak is het zo mogelijk, afspraken te maken die in een juridisch keurslijf onhaalbaar zijn. De met de Rijn en Noordzee ingezette trend van actieprogramma's met streefbeelden en doelstellingen wordt steeds vaker formeel verankerd.

Daarbij komt nog de tendens naar kaderregelgeving. Naast het Verdrag van Helsinki wordt hieraan nu ook mondiaal en in de EG gewerkt. Met name de in voorbereiding zijnde EG-kaderrichtlijn water is veelbelovend: de Europese Commissie steunt af op erkenning en facilitering van de stroomgebiedgedachte, omarming van het integraal waterbeheer en verbetering van de bestaande regelgevingsstructuur. Zo bestaat

behoefte aan een inzichtelijker en meer consistente normstelling op EU-niveau, die bestaande en nieuwe elementen in zich verenigt. In dit verband streeft de regering naar:

- een kwantitatief omschreven Europese minimumkwaliteit voor de meest gevaarlijke stoffen, eventueel in de vorm van aanbevelingen;
- een goede ecologische toestand in termen van kwalitatieve criteria, gebiedsgewijs in te vullen;
- doelstellingen ten behoeve van gebruiksfuncties zoals zwem- en drinkwater;
- een benadering voor emissies uit puntbronnen, waarin harmonisatie van omschrijvingen van de beste bestaande technieken gecombineerd wordt met de traditionele emissiedoelstellingen. Een punt van zorg blijft de gebrekkige afstemming tussen de EG-waterregelgeving, het EU-onderzoeksbeleid voor water en het INTERREG-ondersteuningsprogramma voor hoogwaterpreventie.

Publieke verantwoording

De eigen verantwoordelijkheid van gebiedsgerichte organisaties impliceert het afleggen van verantwoording naar buiten, zowel naar de politiek, die het laatste woord dient te houden, als naar de betrokken burger. Een open opstelling is van wezenlijk belang voor het verkrijgen van draagvlak.

Toelating van (internationale) belangenorganisaties bij bijeenkomsten van besluitvormende VN-organen is gebruikelijk; ook op de plenaire bijeenkomsten van de OSPAR-Commissie en de Noordzeeministersconferenties zijn NGO's welkom. De Internationale Rijncommissie heeft in 1996 en 1997 hoorzittingen gehouden met internationale NGO's, die als voorbeeld kunnen dienen voor de Commissies voor Maas en Schelde.

Strategische relaties

Internationaal overleg is niet alleen een zaak van samenwerken. Het is ook een kwestie van geven en nemen, gezamenlijke kansen zoeken; hiervoor is wederzijds begrip en inzicht in elkaars zorgen van groot belang. Groot belang wordt dan ook gehecht aan structurele contacten met onze buurlanden en partners in stroomgebied-organisaties. Naast informatie-uitwisseling dienen zulke contacten ook als stimulans voor en facilitering van het overleg tussen lagere overheden. Verder wekken zulke contacten, ook met andere strategische EU-partners als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, wederzijds begrip op en werken effectiever optreden in de hand.

Internationaal inzetbaar

Nederland is een waterland, met deskundigheid op het gebied van waterbouw, waterhuishouding, kustzone- en wetlandbeheer. Vanuit het buitenland wordt snel een beroep gedaan op de Nederlandse kennis en expertise. Dat schept mogelijkheden voor onze instituten, ons bedrijfsleven en onze consultancy, maar ook voor strategische alliantievorming. Versnippering van de aandacht over kleine deelprojecten in een groot aantal landen kan echter afbreuk doen aan de effectiviteit van de inzet en aan het rendement ervan, ook in termen van duurzame ontwikkeling. Prioriteit moet dus worden gegeven aan grotere projecten, waarbij naast civieltechnische ook bestuurlijke, ecologische en sociaal-economische aspecten aandacht vergen. Hierbij wordt zoveel mogelijk een geïntegreerde aanpak van functies en systeemkenmerken bevorderd. De Nota Herijking Buitenlands Beleid en de regiocumenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn hiervoor richtinggevend.

8. FINANCIËLE EN ECONOMISCHE CONSEQUENTIES

Een belangrijk gegeven als het gaat om de financiële consequenties van het beleid dat in deze nota wordt gepresenteerd, is dat de richting hiervan in sterke mate geënt is en voortbouwt op de beleidslijnen van de derde Nota waterhuishouding van 1990 en de Evaluatienota Water van 1993. Voortzetting en waar mogelijk versterking van de uitwerking van dit beleid is dan ook een belangrijke en degelijke basis van het vierde nota-beleid.

Bovendien is er aanvullend een forse financiële impuls aan het waterbeleid gegeven. Daarbij gaat het om een andere manier van omgaan met onze rivieren met het oog op de bescherming tegen hoogwater.

Financieel gezien is de afgelopen jaren sprake geweest van aanzienlijke impulsen om integraal waterbeheer daadwerkelijk inhoud te kunnen geven. Dit geldt zowel voor de rijkstaken als voor de uitvoering van het regionale waterbeheer door waterschappen, provincies en gemeenten.

De derde Nota waterhuishouding leidde in de eerste plaats tot een intensivering van maatregelen gericht op herstel en het stimuleren van een inrichting van de watersystemen die beter is afgestemd op de verschillende functies van de watersystemen en waarin aan het ecologisch functioneren meer aandacht kon worden gegeven. Structureel kwamen hiervoor op de rijksbegroting extra financiën beschikbaar oplopend tot ruim 50 miljoen gulden op jaarbasis. Voor regionale wateren werd voor een periode van vier jaar een stimuleringsregeling opgezet (REGIWA). Bij de regionale waterbeheerders werd mede hierdoor de financiële inzet in de jaarlijkse begrotingen voor herstel- en inrichtingsmaatregelen structureel verhoogd.

Naast herstel en inrichting kwam op basis van de derde Nota waterhuishouding eveneens extra geld beschikbaar voor de waterbodempromblematiek, oplopend tot ruim 50 miljoen per jaar. Zowel inventarisatieonderzoek naar het vóórkomen van vervuilde waterbodems als onderzoek naar bagger-, sanerings- en verwerkingstechnieken (P.O.S.W.) werd gestimuleerd.

De Evaluatienota water, waarin waterbodems en verdroging als hoofdthema's aandacht kregen, leidde vervolgens tot een verdere impuls op het terrein van de waterbodempromblematiek. Inzet van extra middelen op de rijksbegroting maakte het mogelijk te starten met de voorbereiding en uitvoering van de aanleg van een tweetal grootschalige bergingsdepots naast de reeds eerder gerealiseerde Slufter voor baggerspecie uit de regio Rotterdam. De aanleg van het depot IJsselooog in het Ketelmeer is inmiddels in uitvoering. De Evaluatienota water leidde tevens tot een stimuleringsregeling voor gebiedsgerichte bestrijding van verdroging van natuurgebieden of gebieden met natuurwaarden (GEBEVE-regeling).

Het economisch belang van water

Goed waterbeheer is van essentieel belang voor een leefbaar Nederland en vormt daarmee de basisvoorwaarde voor een gezonde economische ontwikkeling van ons land. Van belang is dat het gevoel van veiligheid tegen overstroming – ook wanneer klimaatveranderingen een tegenovergestelde suggestie wekken – voldoende gestalte krijgt en onderhouden wordt.

Naast het directe veiligheidsaspect is het conditioneren van de bodem door regulering van de waterstanden ook van groot belang om overlast en daarmee schade te voorkomen. Dit geldt zowel voor het wonen en werken op en het bewerken van de bodem. Voor tal van belangen vormt dit een essentiële randvoorwaarde voor een economisch gezond functioneren. De landbouw bijvoorbeeld is sterk afhankelijk van een goede waterhuishouding, zowel als het gaat om de bewerkbaarheid van de grond (de grondwaterstand mag niet te hoog zijn) als om de productiviteit van de grond (de grondwaterstand mag niet te hoog maar ook niet te laag zijn en het zoutgehalte mag niet te hoog zijn). Het grote belang van de bereikbaarheid van onze havens en de bevaarbaarheid van onze vaarwegen voor de economie van ons land behoeft geen nadere uitleg.

Naast kwantitatieve aspecten speelt ook de kwaliteit van de watersystemen een niet te verwaarlozen rol. Goed zwemwater bijvoorbeeld is in toenemende mate een economische factor van belang. Voor de landbouw, maar ook voor bepaalde industrie-

takken en de huishoudens is de aanwezigheid van water van goede kwaliteit een essentiële factor. In ecologisch opzicht vormen duurzame systemen, naast de intrinsieke waarde en de belevingswaarde ervan, ook in economisch opzicht een waarde van belang. Immers, de ruimtelijke kwaliteit kan zich onder meer door een positieve vestigingsvoorwaarde vertalen in een belangrijke economische factor. Een hoogwaardige ontwikkeling van ons land vraagt in deze optiek aandacht voor een inrichting die op een kwalitatief hoog niveau gestalte krijgt. Het op verantwoorde en efficiënte wijze saneren van verontreinigde waterbodems, het inrichten van gebieden voor recreatie en het verder ontwikkelen van de Ecologische Hoofdstructuur maken hier onderdeel van uit.

Inzicht in de financiële en economische consequenties van het beleid

Voor het ontwikkelen en instandhouden van een veilig en bewoonbaar land en van gezonde en veerkrachtige watersystemen, zijn gezamenlijke inspanningen vereist. Deze inspanningen hebben financiële en economische consequenties. Inzicht in deze consequenties is nodig om tot een goede besluitvorming te kunnen komen. Naast inzicht in de kosten van de maatregelen die nodig zijn om voorgestelde beleidslijnen te realiseren en in de doorwerking hiervan in de begrotingen van de diverse overheden is inzicht nodig in de doorwerking op de maatschappelijke sectoren.

Uitgangspunt bij het formuleren van het beleid in deze nota is dat kostenstijgingen binnen aanvaardbare grenzen blijven. Waar het gaat om de bedrijven (industrie en landbouw) vormt de draagkracht van de sectoren een toetsingscriterium bij de beleidsuitvoering. Voor burgers en bedrijven moet tevens rekening gehouden worden met het beleid gericht op beperking van de stijging van de lokale lastendruk.

Bij de raming van de financiële consequenties is onderscheid gemaakt naar voortzetting van de huidige praktijk en aanvullende maatregelen.

Huidige praktijk

Voortzetting van de huidige praktijk vormt de referentie voor de consequenties van uitvoering van aanvullende maatregelen. De raming van de financiële consequenties van de huidige praktijk voor de Rijksoverheid en de waterschappen zijn conform de begrotingen en meerjarenramingen van 1997.

Voor de andere overheden, bedrijfssectoren en huishoudens bestaat de «huidige praktijk» uit het huidige uitgavenniveau plus de uitgaven voor de maatregelen waarover reeds bestuurlijke overeenstemming bestaat en budgetten beschikbaar zijn om deze de komende jaren uit te voeren.

Aanvullende maatregelen

Aanvullende maatregelen, zoals weergegeven in deze nota, kunnen zowel bestaand beleid als nieuw beleid als basis hebben. Tot bestaand beleid worden de maatregelen uit de Nota gerekend die aanvullend zijn op voortzetting van de huidige praktijk en die bijdragen aan de realisatie van de huidige doelstellingen, zoals onder meer vastgelegd in de derde Nota waterhuishouding, de Evaluatienota Water, het Deltaplan Grote Rivieren en de tweede Kustnota. Daarnaast dienen aanvullende maatregelen door provincies en waterschappen te worden getroffen ter vermindering van de verdroging met 40% in 2010. Nieuw beleid – voor wat betreft de Rijksoverheid – zijn de maatregelen die zich richten op de realisatie van nieuwe doelstellingen. Voor deze nota gaat het daarbij om de doelstelling ten aanzien de verruiming van de rivieren, die een nieuwe aanpak van de bestrijding van de hoogwaterproblematiek inluidt. Overigens geldt ook hier dat de Nota geen ander veiligheidsniveau nastreeft, maar voor het realiseren van de reeds bestaande veiligheidsnormen voor een andere, meer duurzame aanpak kiest.

De ramingen van de kosten¹ die gemoeid zijn met voortzetting van de huidige praktijk en van de aanvullende maatregelen sluiten aan op de maatregelen die staan aangegeven in de hoofdstukken «Watersystemen» en «Thema's». Om de duidelijkheid te vergroten met betrekking tot de doorwerking van deze kosten is in het onderstaande

¹ De jaarlijkse kosten bestaan uit de rente en afschrijving van investeringen en de operationele kosten van onderhoud, energie, e.d. De berekening van de rentelasten is gebaseerd op de (verwachte) reële kapitaalmarktrente vermeerderd met het *risicotoeslag*. Conform de begrotingssystematiek van de rijksoverheid zijn de jaarlijkse kosten van het Rijk als kasuitgaven weergegeven (ook uitgaven met een investeringskarakter worden voor de Rijksoverheid dus in het jaar van betaling opgevoerd). De kostenramingen in deze Nota zijn in constante prijzen (prijsspeil 1997).

aangegeven welke consequenties voortzetting van het huidige beleid heeft voor respectievelijk gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk. Nadat in paragraaf 8.2 de financiële consequenties van aanvullende maatregelen voor de overheden zijn geschetst, wordt in paragraaf 8.3 inzicht gegeven in de financieel-economische consequenties voor de verschillende sectoren.

Het hier gepresenteerde beleid kan worden uitgevoerd met de thans in de rijksbegroting gereserveerde budgetten en de daarin besloten impulsen.

8.1 Kostenramingen voortzetting huidige praktijk voor overheden

Gemeenten

De kostenraming voor het stedelijk waterbeheer heeft betrekking op het rioleringsbeheer in stedelijke gebieden en het aan te sluiten buitengebied. De jaarlijkse kosten hiervoor bedragen momenteel circa 1,5 miljard gulden. Voortzetting van de huidige praktijk, zoals vastgelegd in de Rioleringsnotitie (TK 1991-1992, 19 826), vergt een investering van globaal 7 miljard gulden: voor het inlopen van achterstallig rioleringsonderhoud circa 5 miljard gulden, en voor het verminderen van overstortingen uit rioolstelsels circa 2 miljard gulden.

Daarnaast is met het oog op verbetering van de kwaliteit van de regionale wateren een aanpak van ongezuiverde huishoudelijke lozingen van belang. Voor een deel vindt dit plaats door aansluiting op de riolering, waarvan de kosten primair voor rekening van de gemeenten komen. De resterende lozingen, waarvoor aansluiting niet mogelijk is, moeten voorzien worden van een individuele zuivering, wat ten laste komt van de betreffende huishoudens (zie paragraaf 8.3). Aansluiting op de riolering vergt, naar de huidige inzichten, investeringen van in totaal 2 miljard gulden in de planperiode. De eerste resultaten van de Evaluatie van Gemeentelijke Rioleringsplannen lijken aanleiding te geven deze investeringsbedragen naar boven bij te stellen. In het kader van NMP-3 wordt dit nader uitgewerkt, en waar nodig zal NW4 daarop afgestemd worden.

De totale jaarlijkse kosten voor gemeenten lopen door bovengenoemde investeringen (in totaal circa 9 miljard gulden) naar verwachting op tot bijna 2 miljard gulden in 2005; een stijging van gemiddeld 3,6% per jaar in de planperiode 1998-2006. Deze is volledig toe te schrijven aan reeds geaccordeerd beleid.

Er bestaat momenteel geen inzicht in de financiële consequenties van het waterbodembeleid voor het onderhoudsbagwerk door gemeenten.

Waterschappen

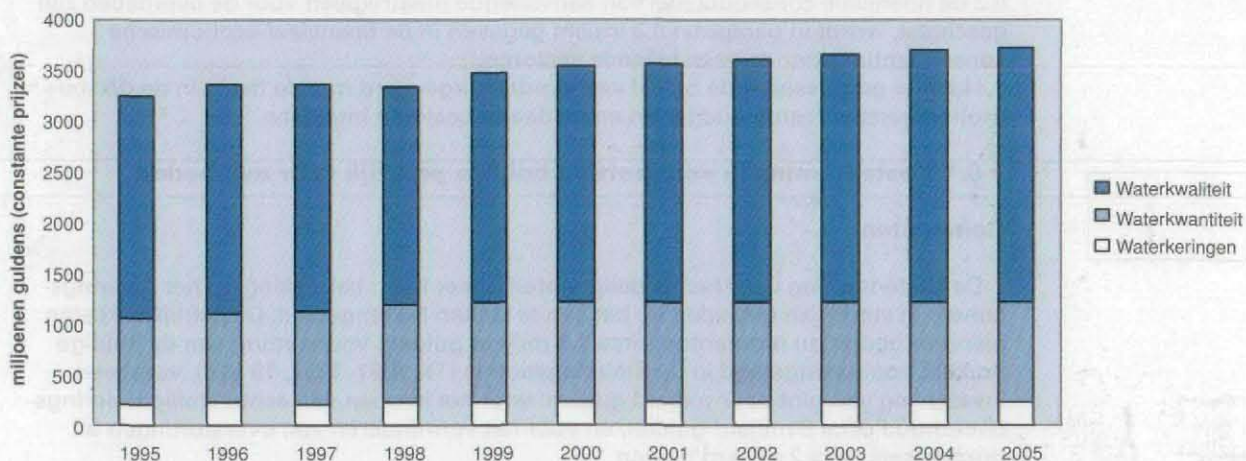
De kostenramingen voor waterschappen bij voortzetting van de huidige praktijk zijn gebaseerd op een inventarisatie naar de kostenontwikkeling van regionaal waterbeheer in de periode 1995-2001 onder de waterschappen.¹ De financiële gegevens voor 1995 zijn gebaseerd op de Rekening 1995. Voor 1996 en 1997 zijn de begrotingen aangehouden en voor de jaren daarna de meerjarenramingen van de waterschappen. Aangezien de planperiode van de Nota loopt tot 2006 is voor de jaren 2002 tot en met 2005 de meerjarenraming van 2001 overgenomen. Alleen voor de waterkwaliteitstaak is de raming voor de jaren 2002 tot en met 2005 naar boven bijgesteld, vanwege huidige afspraken over afronding van het stikstofverwijderingsprogramma in 2005.

In de kostenramingen van de waterschappen zijn de bijdragen van andere overheden en derden niet opgenomen. Hierop wordt nader ingegaan bij de andere overheden.

In de begrotingen en meerjarenramingen van de waterschappen wordt rekening gehouden met loon- en prijsstijgingen. Aangezien de overige kostenramingen in deze Nota in constante prijzen zijn vermeld, zijn de ramingen van de waterschappen omgerekend naar prijspeil 1997.

¹ Inventarisatie kostenontwikkeling regionaal waterbeheer 1995-2001, 1997 (NW4-rapport in voorbereiding).

In fig. 1 is de kostenontwikkeling voor de waterschappen in de periode 1995–2005 per taak weergegeven.



Waterkwaliteit

De grootste uitgavencategorie als het gaat om de taken van de waterschappen vormt het waterkwaliteitsbeheer. In de periode 1995–2001 wordt in totaal 7,4 miljard gulden geïnvesteerd. Het merendeel betreft investeringen op rioolwaterzuiveringsinstallaties. Voor relatief kleine delen betreft het specifieke investeringen in de thema's waterbodems, herstel regionale watersystemen en stedelijk waterbeheer.

Afronding van het stikstofverwijderingsprogramma op RWZI's is voorzien in 2005.

Naar verwachting zullen de jaarlijkse kosten van waterkwaliteitsbeheer in de planperiode (1998–2006) uiteindelijk met circa 2,2% stijgen.

Waterkering

In de periode 1995–2001 investeren de waterschappen bijna 2 miljard in waterkeringen (inclusief bijdragen van andere overheden en derden). Voor het grootste gedeelte betreft het investeringen in de primaire waterkering, zowel regulier als dijkversterking in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren.

De totale jaarlijkse kosten voor de waterkeringstaak zullen naar verwachting licht stijgen met circa 0,4% per jaar in de planperiode 1998–2006.

Waterkwantiteit

De waterschappen investeren in waterkwantiteitsbeheer in de periode 1995–2001 eveneens bijna 2 miljard gulden. Voor relatief kleine delen betreft het specifieke investeringen in de thema's waterbodems, verdroging en stedelijk waterbeheer.

De totale jaarlijkse kosten voor het waterkwantiteitsbeheer stijgen naar verwachting in de planperiode 1998–2006 met 0,2% per jaar.

Provincies

Afgezien van de provincie Groningen, die als laatste provincie het operationele waterkwaliteitsbeheer nog niet heeft gedecentraliseerd, hebben de provincies in het waterbeheer in de eerste plaats een strategische functie, die met name in de planvorming (provinciaal waterhuishoudingsplan) tot uiting komt. Naast deze strategische functie hebben de provincies uitvoerende taken op het gebied van het grondwaterbeheer (uitvoering grondwaterwet) en het vaarwegbeheer (in een aantal gevallen is de uitvoering hiervan uitbesteed aan de waterschappen). Tevens zijn de provincies subsidieverlener voor de uitvoering van de versterking van de waterkeringen langs de grote rivieren.

Voortzetting van de huidige praktijk levert het volgende financiële beeld op.

Waterkering

De beschikbare middelen voor investeringen in de verbetering van de waterkeringen worden door de provincies ingezet als bijdrage aan de waterschappen voor uit te voeren verbeteringswerken. In totaal dragen de provincies circa 1,3 miljard gulden bij in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren. Gezien het tempo waarin deze werken dienen te worden uitgevoerd, zijn de gedecentraliseerde waterkeringssubsidies onvoldoende om het lopende dijkversterkingsprogramma conform het Deltaplan volledig te financieren. Voor de financiering hiervan worden daarom door de provincies aanvullende leningen afgesloten. Rekening houdend met aflossing van deze geleende financiën ontstaat er pas in de periode 2015–2020 weer een positieve balans in inkomsten en uitgaven.

Naast uitgaven in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren (gemiddeld circa 250 miljoen per jaar) wordt een jaarlijkse bijdrage aan de waterschappen verleend van ruim 20 miljoen gulden aan onderhoud van de waterkeringen.

Vaarwegbeheer

De uitgaven voor het vaarwegbeheer en daarmee samenhangend kwantitatief beheer van oppervlaktewater bedragen op jaarbasis circa 180 miljoen gulden. Gedeeltelijk (Fries-Groningse kanalen) worden de kosten hiervan door het Rijk gefinancierd, vanwege de functie van deze wateren als hoofdvaarweg. Voor een deel van de wateren die recent in het kader van «Brockx-nat» zijn overgedragen vindt nog vergoeding van beheer- en onderhoudskosten plaats gedurende een overgangperiode. Een deel is via eenmalige betalingen door het Rijk afgekocht.

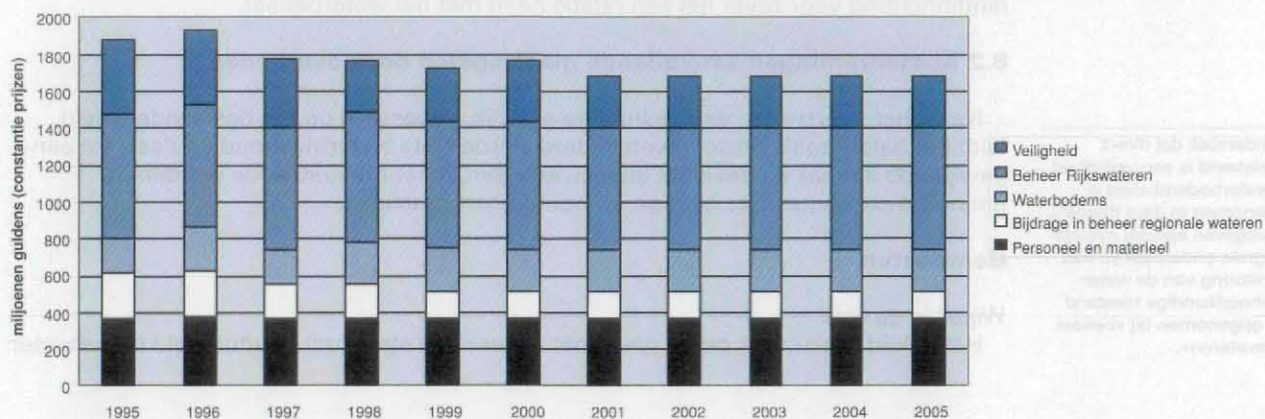
Grondwaterbeheer

De kosten van het strategische en operationele grondwaterbeheer, dat deels wordt gefinancierd uit de opbrengsten van de grondwaterheffing, bedragen op jaarbasis circa 26 miljoen gulden. De verbreding van de grondwaterheffing betekent dat de komende jaren in een aantal gevallen kosten van verdrogingsprojecten en van administratiekosten ten laste van de grondwaterheffing kunnen worden gebracht. Dit kan in de planperiode leiden tot een stijging van de jaarlijkse kosten met circa 20 miljoen gulden.

Met uitzondering van het grondwaterbeheer, waar een lichte stijging in de uitgaven gecompenseerd wordt door een iets hogere grondwaterheffing, en rekening houdend met de leningen ten aanzien van de financiering van het Deltaplan Grote Rivieren, wordt voor de provincies geen structurele kostenstijging voorzien bij voortzetting van de huidige praktijk.

Rijksoverheid

De raming van de financiële consequenties van de huidige praktijk voor de Rijksoverheid zijn conform de begrotingen van 1997. Voor de jaren 1998 tot en met 2001 zijn de ramingsbedragen van de betreffende jaarschijven uit de meerjarenraming van de begroting 1997 aangehouden. Voor de jaren daarna is het uitgavniveau van het laatste jaar van de meerjarenraming (2001) aangehouden. In figuur 2 zijn de kosten van waterbeheer voor de Rijksoverheid in de periode 1995–2006 weergegeven, onderverdeeld naar enkele belangrijke beleidsonderdelen.



Het voortzetten van de huidige praktijk door de Rijksoverheid geeft financieel gezien het volgende beeld.

De uitgaven van de Rijksoverheid aan waterbeheer bedragen momenteel circa 1,8 miljard per jaar. Dit betreft voor circa 20% algemene uitgaven aan personeel en materieel die niet naar specifieke waterbeheerstaken zijn toe te delen.

Beheer rijkswateren

Een relatief groot deel van de uitgaven voor het waterbeheer (circa 47%) wordt besteed aan het beheer van de rijkswateren: onderhoud en herstel van watersystemen, investeringen in en onderhoud van vaarwegen en havens, monitoring en onderzoek¹. In 1996 werd circa 93 miljoen gulden uitgegeven aan inrichting en herstel van de rijkswateren. De meerjarenraming geeft een daling van de uitgaven te zien tot circa 73 miljoen gulden in 2001.

Waterkering

Voor uitvoering van de waterkeringstaak is momenteel circa 300 miljoen per jaar beschikbaar. Het dynamische kustbeheer vergt in de toekomst aanvullende financiële middelen met name voor het compenseren van zandverliezen in diepe wateren. Binnen de huidige begroting wordt ruimte gemaakt voor de financiën die hiermee gemoeid zijn in de planperiode.

Waterbodems

Het waterbodembeheer, het op diepte houden van toegangsgreuelen, vaarwegen en havens, het bouwen en beheren van baggerspeciedepots, inclusief verwerken van zandige baggerspecie en de sanering van waterbodems vergt jaarlijks ruim 200 miljoen gulden.

Om de economische functie van vaarwegen en havens te behouden is het van belang het achterstallige onderhoudsbaggerwerk zo snel mogelijk in te lopen. Noodzakelijk daarvoor is de aanwezigheid van voldoende bergingscapaciteit. Naast realisatie van een relatief klein depot in het Noordzeekanaalgebied (Averijhaven) ligt de prioriteit in de planperiode bij afronden van de bouw van depot IJsselooog in het Ketelmeer en de realisatie van een depot in het Hollandsch Diep. Afhankelijk van de kosten van dit laatste depot zal bezien worden of voor de aanleg van depots in andere delen van de rijkswateren financiële ruimte bestaat binnen de planperiode. De voorbereiding van deze depots blijft een prioriteit.

Bij de sanering van zwaar verontreinigde waterbodems wordt prioriteit gegeven aan het Ketelmeer en de Hollandsche IJssel alsmede aan locaties waar sanering in combinatie met onderhouds- of aanlegprojecten kan worden uitgevoerd. Voor het verwijderen van saneringsspecie in regionale wateren stelt het Rijk circa 20 miljoen gulden per jaar beschikbaar.

Bijdrage aan beheer regionale wateren

Naast de uitvoering van eigen beheerstaken wordt bij huidige praktijk door de Rijksoverheid momenteel jaarlijks voor 150 miljoen bijgedragen aan het regionale waterbeheer. Deze bijdrage betreffen voornamelijk de kosten van onderhoud van vaarwegen waarvan het beheer in het kader van de decentralisatie van rijkstaken naar de provincies, waterschappen en gemeenten is overgedragen en de kosten van landinrichting voor zover het een relatie heeft met het waterbeheer.

8.2 Kostenramingen aanvullende maatregelen door overheden

Naast het voortzetten van de huidige praktijk, gebaseerd op het bestaande beleid, leidt het beleid zoals omschreven in deze vierde Nota waterhuishouding deels tot een gewijzigde aanpak en deels tot intensiveringen. In het onderstaande worden de financiële consequenties hiervan op hoofdlijnen geschetst.

Gemeenten

Water in de stad

Het beleid om anders om te gaan met water in de stad door bijvoorbeeld hemelwater

¹ Onderzoek dat direct gerelateerd is aan veiligheid en waterbodembeleid is opgenomen in deze thema's. De uitgaven aan het overige integrale onderzoek en aan monitoring van de waterhuishoudkundige toestand zijn opgenomen bij «beheer rijkswateren».

waar mogelijk af te koppelen van de riolering en te infiltreren in de bodem, te kiezen voor duurzame bouwmaterialen en -methoden, enz. heeft naar verwachting geen extra financiële consequenties. Deze maatregelen zijn namelijk niet duurder dan andere voorzieningen (als bergbezinkbasins) om de overstortingen uit het rioolstelsel te verminderen.

De inzet op meer aandacht voor de belevingswaarde van het water in de stad, onder meer door op nieuwbouwlocaties meer ruimte te reserveren voor stadswater, zal doorwerken in de bij nieuwbouw te hanteren grondprijzen. De financiële consequenties hiervan zijn niet geraamd, omdat dit sterk afhangt van lokale omstandigheden en de wijze waarop gemeenten invulling geven aan dit beleid.

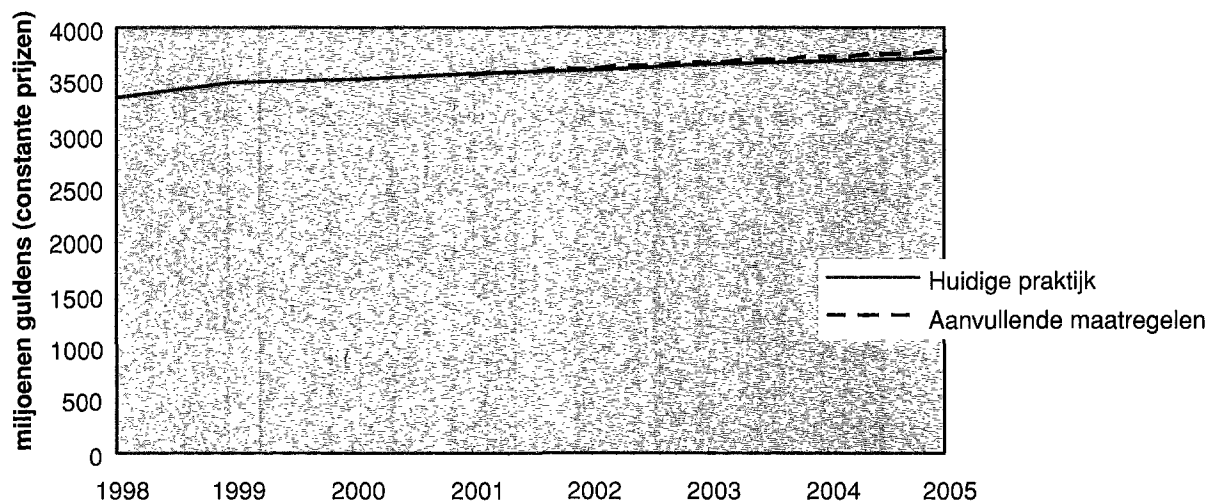
Waterschappen

Verdroging

Verdrogingsbestrijding is momenteel vaak al onderdeel van andere projecten, onder meer in het kader van de Landinrichting. Welk deel daarvan rechtstreeks bijdraagt aan verdrogingsbestrijding is echter niet te kwantificeren. Om deze reden zijn de benodigde investeringen, om rekentechnische redenen, volledig ten laste van de waterschappen gebracht. De doorwerking hiervan op de omslagheffing geeft dus de bovengrens weer: door bijdragen vanuit onder meer de landinrichting zal de geprognostiseerde lastenontwikkeling (zie paragraaf 8.3) naar verwachting lager liggen dan de berekeningen aangeven.

Een deel van de benodigde investeringen is in de afgelopen jaren reeds gedaan en zal, mede door de stimuleringsregeling GEBEVE de komende jaren gedaan worden¹. Aangenomen is dat vanaf 2000 nog circa 1,4 miljard geïnvesteerd dient te worden om 40% reductie van de verdroging te bereiken. Deze investeringen leiden tot extra jaarlijkse kosten van uiteindelijk circa 100 miljoen gulden in 2010.

In figuur 3 zijn deze additionele financiële consequenties weergegeven ten opzichte van de kosten bij huidige praktijk.



Zuivering van afvalwater

Generieke maatregelen voor verdergaande zuivering van het communale afvalwater liggen momenteel niet voor de hand. Wel kunnen er op regionaal en lokaal niveau verdergaande maatregelen dan de huidige zuiveringstechnieken nodig zijn (vierde trap) om de kwaliteitsdoelstellingen te bereiken. Een en ander kan lokaal betekenis hebben, maar zal landelijk gezien niet tot een significante kostenstijging leiden.

¹ Voor de berekeningen is aangenomen dat de GEBEVE-regeling met 1 jaar wordt verlengd onder benutting van de nog niet bestede subsidiegelden

Provincies

Voor de provincies leidt het NW4-beleid niet tot aanvullende maatregelen met financiële consequenties.

Rijksoverheid

Veiligheid

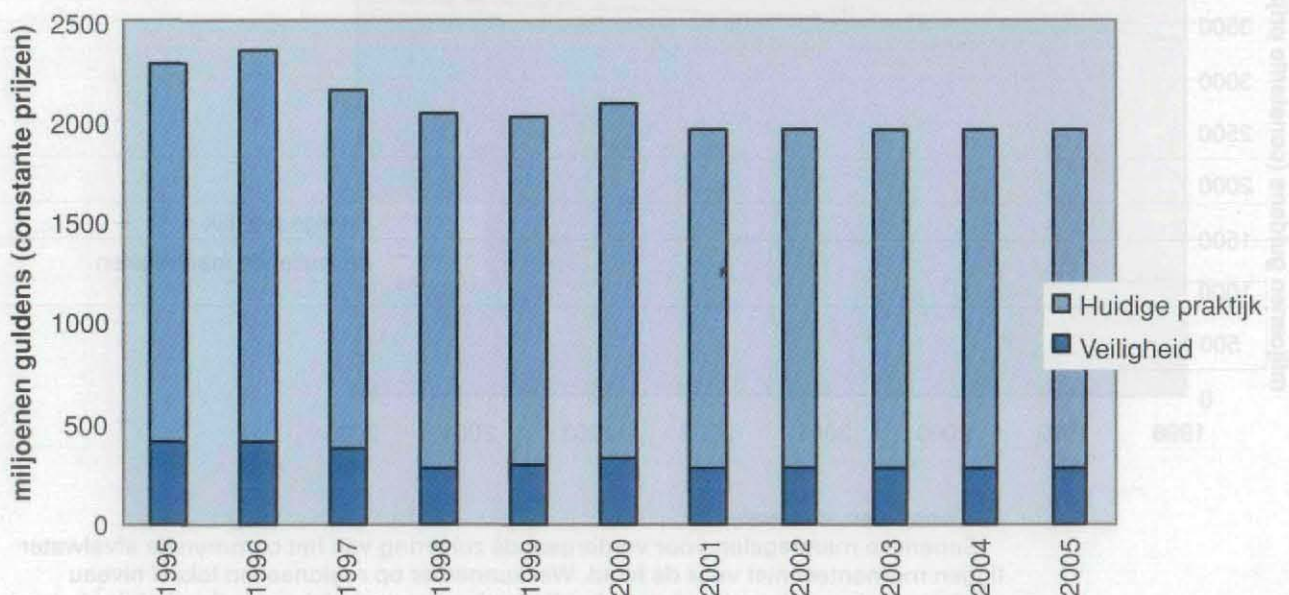
Een duurzame hoogwaterbescherming langs de grote rivieren kan slechts worden gegarandeerd door de «sponswerking» in het stroomgebied te vergroten (met name in Duitsland) en in ons land de rivieren meer ruimte te geven. Realisatie van de verruimingsplannen is noodzakelijk om ook na 2000, bij een verwachte hogere maatgevende rivierafvoer, het overeengekomen veiligheidsniveau in het riviereengebied te handhaven. Het alternatief is een volgende ronde rivierdijkversterkingen waarmee naar schatting 2 miljard gulden gemoeid zou zijn. Voor verruiming van de rivieren zal de regering circa 1,8 miljard gulden extra inzetten.

Recentelijk is geconstateerd dat de blokbekledingen die op veel zeedijken zijn toegepast te licht zijn om aan de veiligheidsnormen te kunnen voldoen. Voor herstel van deze dijkbekledingen wordt in totaal 1,25 miljard gulden extra ingezet. In de meerjarenreeksen is uitgegaan van afronding van de verruiming van de Maas (als onderdeel van het Deltaplan Grote Rivieren) in het jaar 2015. Dit in tegenstelling tot het eerdere regeringsbesluit dat afronding in 2005 voorzag.

Waterbodem

Het beleid, gericht op het verwerken van te storten specie, zal worden gerealiseerd door op de grootschalige depots voorzieningen te treffen om zand uit baggerspecie te verwijderen ten behoeve van hergebruik. De financiële ruimte hiervoor moet binnen de bestaande budgetten voor waterbodembeheer worden gevonden.

In figuur 4 zijn de additionele financiële consequenties voor het Rijk weergegeven ten opzichte van de kosten bij huidige praktijk.



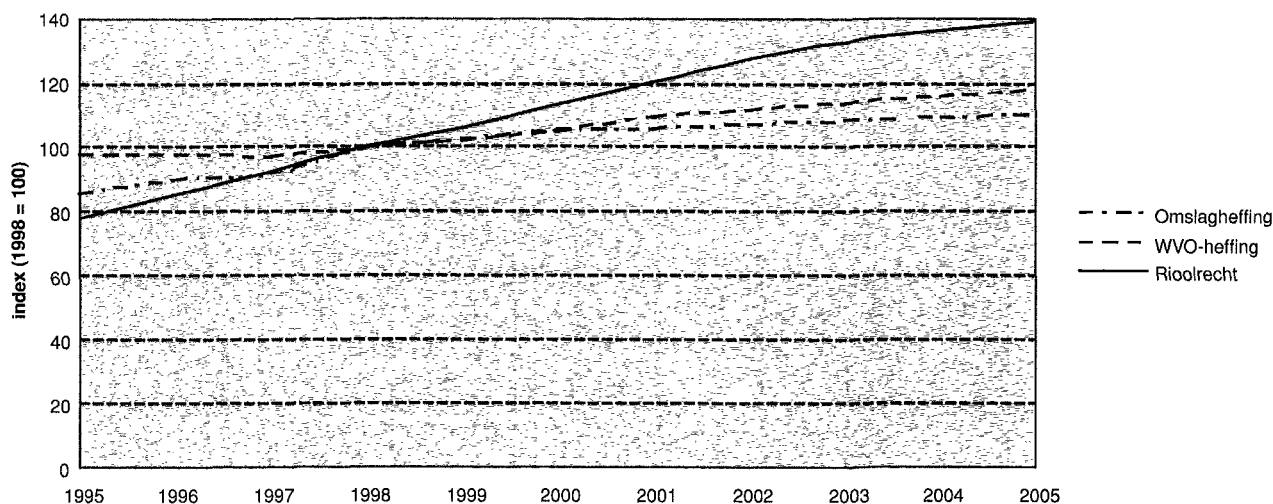
8.3 Financieel-economische consequenties voor sectoren

Huishoudens

De regering streeft naar een evenwichtige inkomensverdeling, rekening houdend met verschillen in draagkracht. Daarom is een beheerste en gedifferentieerde ontwikkeling van de lastendruk gewenst. De Nota Lokale lastendruk¹ geeft aan dat het van belang is dat rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen een bijdrage (blijven) leveren aan de beheersing van de collectieve lastendruk.

Waterbeleid heeft directe consequenties op de lokale lastendruk, doordat een deel van de kosten via specifieke heffingen aan huishoudens wordt doorberekend. Het betreft de verontreinigingsheffing en de omslagheffing die waterschappen toepassen ter financiering van het waterkwaliteitsbeheer respectievelijk waterkwantiteitsbeheer. Daarnaast heffen gemeenten rioolrecht ter dekking van uitgaven aan het rioleringsbeheer. De Nota Lokale lastendruk geeft aan dat bij de introductie van nieuw of geïntensiveerd (rijks)beleid de gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven in beeld dienen te worden gebracht. Tevens is echter aangetekend dat als gevolg van bestaande regelgeving nog een stijging van milieuheffingen en waterschapslasten is voorzien.

In figuur 5 is per heffing de lastenontwikkeling voor de huishoudens in de periode 1995–2006 aangegeven. Deze ontwikkeling komt grotendeels voort uit bestaande regelgeving, zoals nader is toegelicht in paragraaf 8.1: kostenramingen bij voortzetting huidige praktijk voor de overheden. Slechts voor een klein deel komt de stijging voort uit aanvullende maatregelen nl. de stijging van de omslagheffing ten gevolge van anti-verdrogingsbeleid (zie paragraaf 8.2).



Figuur 5 geeft een beeld van de lastenontwikkeling als landelijk gemiddelde. De lastenontwikkeling per regio kan afwijken van dit landelijk gemiddelde door onder andere geo-hydrologische en demografische omstandigheden. Zo concentreert bijvoorbeeld de verdrogingsbestrijding zich in specifieke regio's waardoor daar de lastenontwikkeling hoger kan liggen dan elders. Anderzijds kan uitvoering van het huidige beleid, onder andere de afronding van het stikstofverwijderingsprogramma, juist bijdragen aan vermindering van verschillen in lokale lasten. Daarnaast kan per waterschap of gemeente de tariefontwikkeling afwijken van de gemiddelde lastenontwikkeling door wijzigingen in het aantal heffingseenheden, bijvoorbeeld ten gevolge van wijziging van het kwijtscheldingsbeleid.

¹ Nota van de staatssecretaris van financiën en de staatssecretaris van binnenlandse zaken over de lokale lastendruk – onderzoek naar hoogte, ontwikkeling en verschillen in lokale lasten, september 1996.

Rioolrecht

De grootste stijging doet zich voor bij het rioolrecht. In de periode 1995–2006 stijgt het rioolrecht naar verwachting jaarlijks met gemiddeld 6%. Deze ontwikkeling van het rioolrecht in de voorgaande en in de komende periode vloeit voort uit bestaande afspraken over het inlopen van achterstallig rioleringsonderhoud, het verminderen van overstortingen uit rioolstelsels en het aansluiten van lozingen in het buitengebied op de riolering. De stijging van het rioolrecht wordt daarnaast mede veroorzaakt door de voortgaande trend van gemeenten om steeds meer de kosten van rioleringsbeheer daadwerkelijk te financieren uit het rioolrecht. In 1994 werd 79% van de kosten uit het rioolrecht gefinancierd. In 2005 bedraagt dit naar verwachting zo'n 90%.

Naast het rioolrecht dragen huishoudens ook de kosten van individuele zuivering van niet-gerioleerde huishoudelijke lozingen. Het betreft indicatief 100.000 woningen waar rioleringsaanleg uit milieurendementsoverwegingen niet haalbaar is. De kosten per woning bedragen 10 à 15 duizend gulden.

Verontreinigingsheffing

De lasten voor de huishoudens uit de verontreinigingsheffing zijn in de eerste helft van de negentiger jaren sterk gestegen. Dit komt deels voort uit fosfaat- en stikstof-verwijdering op RWZI's en deels uit uitvoering van milieumaatregelen. Het aandeel van de kosten van slibafvoer en -verwerking is in de periode 1990–1995 relatief sterk gestegen van 13 naar 21 procent.

In de planperiode 1998–2006 zal voortzetting van de huidige praktijk leiden tot een jaarlijkse stijging van de verontreinigingsheffing met circa 2,4% per jaar. Hierbij is rekening gehouden met bestaande afspraken over afronding van het stikstof-verwijderingsprogramma op RWZI's in 2005.

Omslagheffing

De lasten voor de huishoudens uit de omslagheffing zijn in de voorgaande planperiode eveneens sterk gestegen. Naast een toename in de kosten van waterschappen voor waterkwaliteitsbeheer komt dit echter voor een belangrijk deel voort uit de instelling van de ingezetenenomslag. De relatief sterke stijging van de omslagheffing tussen 1997 en 1998 komt naar verwachting voort uit het feit dat 1997 gebaseerd is op begrotingscijfers en 1998 op meerjarenramingen. In de planperiode (1998–2006) zal de omslagheffing voor huishoudens naar verwachting met circa 1,4% per jaar stijgen. Deze stijging komt grotendeels voort uit de reductie van de verdroging met 40% in 2010. Hierbij is geen rekening gehouden met een stijging van de omslagheffing vanwege vergoeding door waterschappen van mogelijk optredende vernattings schade in de landbouw.

De stijgingen van het rioolrecht, de WVO-heffing en de omslagheffing gezamenlijk leiden tot een stijging van de heffingsopbrengst van ca 3% per jaar in de planperiode 1998-2005. De lasten per huishouden stijgen daardoor met gemiddeld 75 gulden in 2005 ten opzichte van 1998.

Industrie

In de voorgaande periode is er door de industrie aanzienlijk geïnvesteerd in de zuivering van afvalwater. Dit heeft voor veel bedrijven geleid tot een stijging van de milieukosten. De komende jaren zullen er door de industrie nog maatregelen worden getroffen die voortkomen uit bestaande afspraken ten aanzien van emissiereductie. Dit kan voor de betreffende bedrijven betekenen dat ook de komende jaren de kosten van waterkwaliteitsbeleid nog zullen toenemen.

Nu de grote saneringen in belangrijk mate zijn of worden afgerond, is het in de toekomst met name van belang om in te spelen op mogelijkheden voor de industrie om ook op milieugebied vernieuwend bezig te blijven. Verdere reductie van alle bronnen is immers nodig om de gewenste eindsituatie te bereiken. Voorkomen moet ook worden dat productiegroei of de introductie van nieuwe stoffen tot nieuwe problemen leidt. Bij de aanpak zal het streven naar schone productieprocessen en het sluiten van ketens extra aandacht moeten krijgen (zie hoofdstuk Emissies, 4.3). Het is daarbij vooral van belang te zoeken naar mogelijkheden om aan te sluiten bij de innovaties en investeringscycli van de bedrijven. In concrete gevallen kan dit betekenen dat wordt

afgezien van kortetermijnsaneringen ten gunste van meer duurzame langetermijnoplossingen. Investerings die recent zijn gedaan of zullen worden gedaan zijn het gevolg van al vastgesteld beleid.

Hoewel deze Nota inzet op verdergaande emissiereductie, leidt dit naar verwachting niet tot extra financiële consequenties voor de industrie. Emissiereductie zal namelijk steeds meer een vanzelfsprekend onderdeel zijn van procesinnovaties en een integraal onderdeel van investeringen die daarmee samenhangen, waardoor de milieukosten niet meer specifiek zijn aan te geven. Nu het milieubeleid een onderdeel wordt van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en bedrijfsmilieuplannen en daarmee een eigen verantwoordelijkheid van bedrijven wordt is het feit dat milieukosten niet meer expliciet kunnen worden aangegeven echter niet zozeer een bezwaar maar eerder een logische en positieve ontwikkeling.

Landbouw

Voor de landbouw sluit de Nota aan bij bestaand beleid gericht op beperking van de emissies van bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Voor nutriënten is dit vastgelegd in de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid. Dit beleid is gericht op zowel het verminderen van de ammoniakemissies naar de lucht als op het verminderen van bodembelasting met nutriënten. Dit laatste met het oog op bescherming van de grondwaterkwaliteit en het voorkomen van uit- en afspoeling naar oppervlaktewater. Het mestbeleid heeft de laatste jaren tot een kostenstijging voor de landbouw geleid en deze stijging zal zich de komende jaren, gegeven de gefaseerde intensivering van het mestbeleid, naar verwachting voortzetten. Aangezien het mestbeleid een integraal karakter heeft, zijn de kosten van vermindering van de belasting van oppervlaktewater niet specifiek aan te geven. Het beleid uit deze Nota genereert geen additionele financiële consequenties voor de landbouw voor vermindering van nutriëntenemissies.

Voor gewasbeschermingsmiddelen geldt dat conform het Meerjarenprogramma Gewasbescherming maatregelen worden getroffen om de emissies te beperken. Voor de planperiode is uitvoering van de maatregelen conform de AMvB glastuinbouw en de in voorbereiding zijn AMvB voor open teelten voorzien. Het beleid in deze Nota genereert daarnaast geen additionele financiële consequenties voor de landbouw op dit beleidsterrein.

Het anti-verdrogingsbeleid heeft indirect gevolgen voor de landbouw, doordat de kostenstijging van waterschappen op dit terrein doorwerkt, via de omslagheffing. Hierdoor stijgen de kosten voor de landbouwsector met circa 15 miljoen gulden in de planperiode. Hiernaast kan het anti-verdrogingsbeleid ook gevolgen hebben voor de gewasopbrengsten op landbouwbedrijven. Deze gevolgen zijn echter sterk lokaal bepaald. Anti-verdrogingsbeleid kan leiden tot vernattingsschade voor de landbouw indien grondwaterstanden worden opgezet. Diverse verkennende studies geven aan dat deze financieel-economische effecten, bij een reductie van 40% van de verdroging, naar verwachting tot 50 à 100 miljoen gulden per jaar kunnen oplopen. Naast vernattingsschade heeft het anti-verdrogingsbeleid echter ook positieve gevolgen in de vorm van afnemende droogteschade en vermindering van beregeningskosten (in droge perioden). Daarnaast is van belang dat anti-verdrogingsbeleid gekoppeld is aan natuurgebieden die veelal binnen de EHS liggen. De verwachting is dat in deze gebieden landbouwbedrijven geleidelijk zullen verdwijnen dan wel zullen extensiveren. Afhankelijk van deze ontwikkelingen kan de vernattingsschade aanzienlijk lager uitvallen. Ook uit financieel-economisch oogpunt is het daarom gewenst om anti-verdrogingsbeleid zoveel mogelijk te integreren in landinrichtingsprojecten.

Scheepvaart

Voor de beroepsbinnenvaart worden op korte termijn de afspraken in het kader van het Scheepsafvalstoffenverdrag in nationale wetgeving geïmplementeerd (zie Hoofdstuk Emissies, 4.3). Daarmee wordt de financiering van de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen in de vorm van een heffing op brandstof gereguleerd.

De emissie van PAK wordt door inwerkingtreding van het «Besluit PAK-houdende coatings Wet milieugevaarlijke stoffen» vergaand gereduceerd. Scheepscoatings met

hoge PAK-gehalten worden vervangen door PAK-arme coatings. De totale jaarlijkse kosten hiervan voor de binnenvaart bedragen naar verwachting circa 1,5 miljoen gulden.

De emissies vanuit de zeescheepvaart zijn voornamelijk afkomstig van TBT uit de aangroeiwerende verven en van scheepsafvalstoffen. Een internationale werkgroep onder leiding van Nederland werkt aan voorstellen om gebruik van TBT-houdende verf te verminderen. De financiële consequenties zijn momenteel nog niet aan te geven.

Vanwege het ontbreken van voldoende stortlocaties voor verontreinigde baggerspecie is de afgelopen jaren op een aantal vaarwegen achterstallig onderhoud ontstaan. Het gevolg is dat daar de benodigde vrije kielruimte van minimaal enkele decimeters gereduceerd is tot nagenoeg nul. Dit betekent dat ten opzichte van de normale situatie enkele decimeters minder aan aflaaddiepte beschikbaar is. Uit de Watersysteemverkenningen blijkt dat indien het achterstallige onderhoud niet wordt ingelopen dit op termijn (2015) leidt tot een toename van de jaarlijkse vaar- en wachtkosten voor de binnenvaartsector met circa 60 miljoen gulden. Het op diepte houden van zeehavens vormt een belangrijke kostenpost voor het havenbeheer. In het afgelopen decennium zijn deze kosten geleidelijk toegenomen. Met name door het handhaven van de verspreiding van klasse 2 specie leidt het beleid van deze nota niet tot een verder kostenstijging.

Waterrecreatie

Sinds het verbod op het gebruik van TBT-houdende aangroeiwerende verf zijn in de recreatievaart koperhoudende verven het meest gangbaar en worden ook andere biociden in de verven aangetroffen. Ook deze zijn schadelijk voor het watersysteem. Het gebruik van aangroeiwerende verf in de recreatievaart zal daarom verder worden beperkt.

Daarnaast geldt voor de recreatievaart dat de emissie van bilgewater, vuilwater en chemisch afval moet worden teruggedrongen. Daartoe dienen meer inzamelvoorzieningen bij watersportinrichtingen te worden gerealiseerd. Dit vergt investeringen door de sector van in totaal enkele miljoenen gulden. Nagegaan zal worden op welke wijze een bijdrage van de rijksoverheid in deze kosten kan worden verleend.

In veel jachthavens is sprake van achterstallig waterbodemonderhoud vanwege het ontbreken van depotruimte en het gebrek aan verwerkingsmogelijkheden tegen redelijke kosten. De extra kosten voor het verwijderen en verwerken van verontreinigde nautische specie kunnen leiden tot een verhoging van de lasten voor de recreatievaart. De omvang van dit probleem en de kosten van verwijdering en verwerking van deze specie is momenteel echter onvoldoende in beeld om deze consequenties kwantitatief aan te kunnen geven.

Drinkwaterbedrijven

Het anti-verdrogingsbeleid vergt ook maatregelen van drinkwaterbedrijven. De Nota sluit hierin aan bij het Beleidsplan Drink- en Industriewatervoorziening. Het beleid met betrekking tot grondwateronttrekkingen leidt ertoe dat de grondwaterwinning per 2000 gestabiliseerd dient te worden. Alternatieve vormen voor drinkwaterbereiding (o.m. oppervlaktewaterwinning en oeverinfiltratie) zijn echter duurder dan drinkwaterbereiding uit grondwater. In de Watersysteemverkenningen is aangegeven dat hierdoor de drinkwaterprijs in de periode tot 2015 met circa 9 cent per m³ zal toenemen. De toename bedraagt dus minder dan 1 cent per m³ per jaar.

Macro-economische gevolgen

Naast directe financieel-economische consequenties heeft het beleid macro-economische doorwerking. Enerzijds geven de investeringen, die benodigd zijn voor de uitvoering van het beleid, een impuls aan de economie. De investeringen die voortkomen uit de bescherming tegen hoogwater zullen bijvoorbeeld een positieve invloed hebben op de omzet en werkgelegenheid van de grond-, weg- en waterbouwsector. Anderzijds kunnen de financiële consequenties voor bedrijven en huishoudens negatief

doorwerken doordat de lastenontwikkeling in meer of mindere mate de economische groei remt. De uiteindelijke macro-economische gevolgen zijn naar verwachting marginaal.

Het economische belang van «een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd» is niet nader te kwantificeren, maar is van essentieel belang voor een leefbaar Nederland en vormt daarmee basisvoorwaarde voor een gezonde economische ontwikkeling van ons land.

Bijlage

In deze bijlage zijn de parameters opgenomen voor de kwaliteitsbeoordeling van oppervlaktewater, zwevende stof en sediment. Tabel 1 bestaat uit twee delen: stoffen en overige parameters. In tabel 2 zijn de huidige getalswaarden voor het omgaan met verontreinigd sediment opgenomen: de toetsingswaarden, de uniforme gehaltetoets, de interventiewaarden en signaleringswaarden voor metalen.

Tevens is een globale toetsing (meetgegevens 1995–1996) van probleemstoffen opgenomen. De bijlage wordt afgesloten met een beschrijving van bioassays en bio-indicatoren.

Toelichting op tabel 1 Minimumkwaliteit (MTR) en Streefwaarden voor water en waterbodembodem

Dit zijn conceptwaarden voorgesteld in het kader van het project Integrale Normstelling Stoffen (INS)

In deze tabel zijn de voorgestelde getalswaarden opgenomen voor het Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) en de Streefwaarde voor algemeen van belang zijnde stoffen voor oppervlaktewater, zwevende stof en nieuw gevormd sediment. De streefwaarde is in principe gebaseerd op het Verwaarloosbaar Risico (VR), dat gelijk is aan $1/100 \times \text{MTR}$. MTR en Streefwaarde vormen de beleidsmatige vaststelling van getalswaarden voor de respectievelijk korte en lange termijn ter bescherming van de ecosystemen en de mens. Het wetenschappelijke voortraject in het INS-project is hiervoor de belangrijkste basis geweest. Het gebruik van basisgegevens daarin is internationaal (IRC, OSPAR) afgestemd.

Over de afleiding van getalswaarden wordt gerapporteerd in de INS-beleidsnotitie «Milieukwaliteitsnormen voor water, bodem en lucht» (VROM, 1997). In een op het waterbeheer toegespitst achtergronddocument (RIZA/RIKZ, 1998a) zal nader worden ingegaan op het omgaan met normen en normoverschrijdingen.

Monitoring

In de Evaluatienota Water zijn stoffen voor reguliere monitoring en voor inventariserende metingen afzonderlijk aangegeven. Het onderscheid tussen deze M-lijst-stoffen en I-lijst-stoffen is bij de nieuwe milieukwaliteitsnormen niet meer gemaakt. Door de CIW/CUWVO zullen nieuwe aanbevelingen voor monitoring worden opgesteld. De benadering daarin zal meer en meer worden gekenmerkt door een «op maat gesneden» aanpak, die per regio nader wordt uitgewerkt. In deze gebiedsgerichte doorwerking vormen de in deze bijlage genoemde getalswaarden voor MTR en Streefwaarde twee vaste ijkpunten.

Totaal versus opgelost

De getalswaarden voor oppervlaktewater zijn gepresenteerd als opgeloste en als totaal-concentraties. De Streefwaarden voor organische verbindingen zijn alleen gepresenteerd als totaal-concentraties, omdat de opgeloste concentraties voor de wateroplosbare stoffen daaraan gelijk zijn. Voor het overige zijn verschillen af te lezen uit de MTR-waarden.

Zoet/zout

Alle getalswaarden gelden zowel voor zoete als zoute watersystemen. Uitzonderingen hierop zijn enkele zware metalen, waarvoor de achtergrondgehalten (opgelost) in de Noordzee beduidend lager zijn, en organotinverbindingen, waarvoor effect-niveaus op organismen uit zoute wateren beduidend afwijken van hetgeen nu bekend is over zoetwater soorten. Deze getalswaarden zijn afzonderlijk genoemd in deze bijlage.

De MTR en Streefwaarden voor nutriënten gelden alleen voor zoete wateren. Voor de Noordzee zijn wel achtergrondgehalten vastgelegd, welke zijn weergegeven in deze bijlage.

Voor radioactiviteitsparameters zijn Streefwaarden vastgesteld op het achtergrond-

niveau, dat voor zoete wateren en Noordzee niet gelijk is. In deze bijlage zijn de afzonderlijke getalswaarden opgenomen.

De getalswaarden voor zouten en algemene parameters gelden alleen voor zoete watersystemen. Bacteriologische parameters gelden voor zoete én zoute watersystemen.

Grond/sediment

Voor sediment en zwevende stof zijn in deze bijlage voor het MTR-niveau de getalswaarden voor natte waterbodems genoemd. Voor grond, c.q. droge waterbodems, gelden andere MTR-getalswaarden. Deze worden opgenomen in de reeds genoemde nota (RIZA/RIKZ, 1998a).

Op Streefwaarde-niveau zijn de getalswaarden voor grond en sediment op elkaar afgestemd: steeds is de laagste (strengste) waarde genoemd.

Op MTR-niveau is als plafondwaarde voor de MTR-sediment (inclusief achtergrondconcentratie) de interventiewaarde aangehouden, waardoor deze af kan wijken van de wetenschappelijk onderbouwde MTR-waarde. In voorkomende gevallen, met name enkele metalen, is dat in de bijlage aangegeven.

Metalen

Metalen zijn milieu-eigen stoffen. Aangehouden wordt dat in water in opgeloste vorm aanwezige natuurlijke achtergrondconcentraties volledig beschikbaar zijn voor opname door organismen. De ondergrens voor de Streefwaarde (opgelost), en in voorkomende gevallen ook voor de MTR (opgelost), is deze opgeloste achtergrondconcentratie. Omrekening vanuit water totaal vindt plaats met vaste partitiecöëfficiënten. Voor water is de MTR verhoogd met de landelijke achtergrondconcentratie. Deze getalswaarde speelt een rol bij de evaluatie en prioritering van een brongerichte emissie-aanpak. Voor de kwaliteitsbeoordeling van watersystemen wordt gebruik gemaakt van de in de tabel genoemde MTR*-getalswaarde, verminderd met de landelijke achtergrondconcentratie. In RIZA/RIKZ (1988a) wordt een nadere toelichting gegeven.

Voor sediment en bodem is aangehouden dat de bekende natuurlijke achtergrondgehalten niet beschikbaar zijn voor opname door organismen. De Streefwaarde en MTR voor sediment zijn daarom samengesteld door optelling van de ecotoxicologische risicogrenzen bij de landelijk geldende achtergrondconcentraties. Deze gelden zowel voor brongerichte als systeemgerichte beoordelingen.

De achtergrondgehalten kunnen per regio variëren. Een gebiedsgerichte aanpak krijgt vorm door de landelijke achtergrondconcentratie te vervangen door het lokaal of regionaal vastgestelde achtergrondgehalte.

Organische verbindingen

Voor een aantal stoffen, welke in NW3 en ENW zijn genoemd, is de afleiding van (nieuwe) MTR's en Streefwaarden nog niet voltooid. Voorlopig zijn voor de belangrijkste daarvan (PCB's, NTA en olie) de ENW grens- en streefwaarden overgenomen onder de aanduiding MTR respectievelijk Streefwaarde. Hetzelfde geldt voor de screeningsparameters EOX, VOX en cholinesterase-remming.

Voor het waterbeheer minder relevant geachte stoffen (vluchtige koolwaterstoffen, fenol en chloorfenolen (excl. PCP), hexachloorbutadieen, aniline, pentachloornitrobenzeen, 3,3-dichloorbenzidine) zijn de ENW-getalswaarden niet overgenomen en daarmee vervallen. Verwezen wordt verder naar de eerder genoemde beleidsnotitie (VROM, 1997), waarin vluchtige verbindingen wel zijn opgenomen.

Combinatietoxiciteit

Combinatietoxiciteit betreft de gelijktijdige inwerking van meerdere stoffen tegelijk. Voor stoffen met een gelijk werkingsmechanisme zijn daaruit voortkomende risico's optelbaar. Op streefwaardenniveau is dat grotendeels verrekend (factor 100 onder MTR), de getalswaarden op MTR-niveau richten zich echter op individuele stoffen.

Somtoetsing

Voor stofgroepen met een gelijk werkingsmechanisme is het mogelijk om, in aanvulling op de stofspecifieke beoordeling, op MTR-niveau een somtoetsing uit te

voeren. Dat gebeurt door de ratio's van gemeten concentratie / MTR bij elkaar op te tellen. Een dergelijke sommatie heeft slechts een indicatieve waarde, en dient vooral vergelijkingen tussen watersystemen en/of een nadere prioritering van beheersinspanningen. Door CIW en RIZA/RIKZ (1998a) zal hier nader op worden ingegaan.

Somnormen

In het project Integrale Normstelling Stoffen zijn op MTR-niveau geen somnormen afgeleid. Voor het waterbeheer relevante somnormen op Streefwaarde-niveau zijn genoemd in tabel 2 van deze bijlage. Deze somnormen zijn met name genoemd in de regelgevingen rond het omgaan met verontreinigde baggerspecie en sediment, zoals de Circulaire bij de Wet Bodembescherming, het Bouwstoffenbesluit, etc.

Nutriënten

Als MTR-waarden zijn overgenomen de huidige grenswaarden, zoals genoemd in de Evaluatienota Water voor eutrofiëringsgevoelige, stagnante wateren. In verband met beïnvloeding zijn deze getalswaarden mede richtinggevend voor andere watertypen. De streefwaarden zijn bijgesteld om de gewenste streefbeelden bij de bestrijding van de eutrofiëring te kunnen realiseren (RIZA, 1997b).

Radioactieve stoffen

Voor radioactieve stoffen zijn geen MTR-waarden afgeleid. Als Streefwaarden fungeren de huidige achtergrondgehalten. Daarbij is onderscheid gemaakt naar water en zwevende stof, afhankelijk van het per stof specifieke meetcompartiment.

Tabel 1 Minimumkwaliteit (MTR) en Streefwaarden voor water en waterbodem

IJkpunten voor stoffen in watersystemen (MTR: korte termijn, Streefwaarde: lange termijn)

N.B.

De getalswaarden voor water-totaal gelden voor de standaard van 30 mg/l zwevende stof.

De getalswaarden voor sediment gelden voor de standaard van 10 % organische stof en 25 % lutum.

Voor standaard zwevende stof (20 % organische stof en 40 % lutum) liggen de getalswaarden voor metalen een factor 1,5 hoger en voor organische verbindingen een factor 2 hoger dan voor sediment.

| METALEN | OPPERVLAKTEWATER (opgelost) | | | OPPERVLAKTEWATER (totaal) | | SEDIMENT (droge stof) | |
|------------------|---|---|-------------|---|-------------|---|-----------------------|
| | achtergrond concentratie Noordzee ug/l | landelijke streef- waarde ug/l | MTR ug/l | landelijke streef- waarde ug/l | MTR ug/l | landelijke streef- waarde ug/l | MTR-sed mg/kg s.b. |
| cadmium | 0.03 | 0.08 | 0.4 | 0.4 | 2.1 | 0.8 | 12 # |
| anorganisch kwik | 0.003 | 0.01 | 0.2 | 0.06 | 1.5 | 0.3 | 10 # |
| methyl-kwik | | 0.01 | 0.02 | 0.06 | 0.1 | 0.3 | 1.4 |
| koper | 0.3 | 0.4 | 1.5 | 1.1 | 3.9 | 36 | 73 |
| nikkel | | 3.3 | 5.1 | 4.1 | 6.3 | 35 | 44 |
| lood | 0.02 | 0.2 | 11 | 3.1 | 225 | 85 | 530 # |
| zink | 0.4 | 2.8 | 9,4" | 12 | 40 | 140 | 620 |
| chromium | | 0.2 | 8.7 | 1.6 | 84 | 100 | 380 # |
| arsen | | 0.8 | 25 | 1 | 32 | 29 | 55 # |
| antimoon | | 0.3 | 6.5 | 0.3 | 7 | 3 | 15 # |
| barium | | 73 | 220 | 76 | 230 | 160 | 300 |
| beryllium | | 0.02 | 0.2 | 0.02 | 0.2 | 1.1 | 1.2 |
| cobalt | | 0.2 | 2.8 | 0.2 | 3.1 | 9 | 19 |
| molybdeen | | 2.9 | 290 | 3 | 300 | 3 | 200 # |
| seleen | | 0.05 | 5.3 | 0.05 | 5.4 | 0.7 | 2.9 |
| thallium | | 0.04 | 1.6 | 0.04 | 1.7 | 1 | 2.6 |
| tin | | 0.2 | 18 | 6.8 | 680 | 240 | 22000 |
| vanadium | | 0.8 | 4.3 | 0.9 | 4.8 | 42 | 56 |

| ORGANISCHE VERBINDINGEN | OPPERVLAKTEWATER | | | SEDIMENT | |
|--|------------------|-----------------------------|---------------|---------------------------------|-----------------------|
| | MTR opgelost | streef- waarde totaal | MTR totaal | streef- waarde droge stof | MTR-sed droge stof |
| <u>PAK's</u> | <u>ug/l</u> | <u>ug/l</u> | <u>ug/l</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.ul</u> |
| naftaleen | 1.2 | 0.01 | 1.2 | 0.001 | 0.1 |
| anthraceen | 0.07 | 0.0008 | 0.08 | 0.001 | 0.1 |
| fenantreen | 0.3 | 0.003 | 0.3 | 0.005 | 0.5 |
| fluorantheen | 0.3 | 0.005 | 0.5 | 0.03 | 3 |
| benz(a)anthraceen | 0.01 | 0.0003 | 0.03 | 0.003 | 0.4 |
| chryseen | 0.3 | 0.009 | 0.9 | 0.1 | 11 |
| benzo(k)fluorantheen | 0.04 | 0.002 | 0.2 | 0.02 | 2 |
| benzo(a)pyreen | 0.05 | 0.002 | 0.2 | 0.003 | 3 |
| benzo(ghi)peryleen | 0.03 | 0.005 | 0.5 | 0.08 | 8 |
| indenopyreen | 0.04 | 0.004 | 0.4 | 0.06 | 6 |
| <u>vluchtige halogeen koolwaterstoffen</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> |
| pentachloorbenzeen | 300 | 3 | 300 | 1 | 100 |
| hexachloorbenzeen | 9 | 0.09 | 9 | 0.05 | 5 |
| <u>chloorfenolen</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> |
| pentachloorfenol | 4000 | 40 | 4000 | 2 | 300 |
| <u>organochloorverbindingen</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> |
| aldrin | 0.9 | 0.01 | 1 | 0.06 | 6 |
| dieldrin | 12 | 0.4 | 39 | 5 | 450 |
| endrin | 4 | 0.04 | 4 | 0.04 | 4 |
| DDT | 0.4 | 0.009 | 0.9 | 0.09 | 9 |
| DDD | 0.4 | 0.005 | 0.5 | 0.02 | 2 |
| DDE | 0.4 | 0.004 | 0.4 | 0.01 | 1 |
| a-endosulfan | 20 | 0.2 | 20 | 0.01 | 1 |
| a-HCH | 3300 | 33 | 3300 | 3 | 290 |
| b-HCH | 800 | 9 | 860 | 9 | 920 |
| j-HCH (lindaan) | 910 | 9 | 920 | 0.05 | 230 |
| heptachloor | 0.5 | 0.005 | 0.5 | 0.7 | 68 |
| heptachloorepoxide | 0.5 | 0.005 | 0.5 | 0.0002 | 0.02 |
| chloordaan | 2.00 | 0.02 | 2 | 0.03 | 3 |
| <u>organofosforverbindingen</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> |
| azinfos-ethyl | 11 | 0.1 | 11 | 0.005 | 0.5 |
| azinfos-methyl | 12 | 0.1 | 12 | 0.009 | 0.9 |
| chloorfenvinfos | 2 | 0.02 | 2 | 0.0006 | 0.06 |
| chloorpyrifos | 3 | 0.03 | 3 | 0.01 | 1 |
| cumafos | 0.7 | 0.007 | 0.7 | 0.0006 | 0.06 |
| demeton | 140 | 1 | 140 | .. | .. |
| diazinon** | 37 | 0.4 | 37 | 0.01 | 1 |
| dichloorvos** | 0.7 | 0.007 | 0.7 | 0.00003 | 0.003 |
| dimethoat | 23000 | 230 | 23000 | 0.8 | 78 |
| disulfoton | 82 | 0.8 | 82 | 0.06 | 6 |
| ethoprofos | 63 | 0.6 | 63 | 0.003 | 0.3 |
| fenitrothion | 9 | 0.09 | 9 | 0.007 | 0.7 |
| fenthion | 3 | 0.03 | 3 | 0.004 | 0.4 |
| foxim | 82! | "0,8!" | 82! | "0,08!" | 8! |
| heptenofos | 20 | 0.2 | 20 | 0.003 | 0.3 |
| malathion | 13 | 0.1 | 13 | 0.009 | 0.9 |
| mevinfos** | 2 | 0.02 | 2 | 0.0006 | 0.06 |
| oxydemeton-methyl** | 35! | "0,4!" | 35! | "0,0003!" | "0,03!" |
| parathion(-ethyl) | 2 | 0.02 | 2 | 0.001 | 0.1 |
| parathion-methyl | 11 | 0.1 | 11 | 0.01 | 1 |
| pyrazofos | 40 | 0.4 | 40 | 0.002 | 2 |
| tolclofos-methyl | 790! | 8! | 790! | 1! | 130! |
| triazofos | 32 | 0.3 | 32 | 0.007 | 0.7 |
| trichloorfon** | 1 | 0.01 | 1 | 0.00002 | 0.002 |
| <u>organotinverbindingen</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ng/l</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> |
| tetrabutyltin-verbindingen | 1600! | 16! | 1600! | "0,8!" | 78! |
| zoute wateren: | 17! | "0,2!" | 17! | "0,008!" | "0,8!" |
| tributyltin-verbindingen** | 14 | 0.1 | 14 | 0.1 | 10 |
| zoute wateren: | 1 | 0.01 | 1 | 0.007 | 0.7 |
| trifenyyltin-verbindingen | 5 | 0.05 | 5 | 0.06 | 6 |
| zoute wateren: | 0.8 | 0.008 | 0.8 | 0.01 | 1 |

| ORGANISCHE VERBINDINGEN | OPPERVLAKTEWATER | | | SEDIMENT | |
|--|------------------|-----------------------------|---------------|---------------------------------|-----------------------|
| | MTR opgelost | streef- waarde totaal | MTR totaal | streef- waarde droge stof | MTR-sed droge stof |
| vervolg | | | | | |
| <u>zuren (fenolherbiciden & chloorfenoxycarbonsuur-herbiciden)</u> | ug/l | ug/l | ug/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| bentazon** | 64 | "0,6 " | 64 | 1 | 130 |
| "2,4-D" | 10 | 0.1 | 10 | 0.3 | 27 |
| dichloorprop | 40 | 0.4 | 40 | 32 | 3200 |
| dinoseb | 0.03 | 0.0003 | 0.03 | 0.003 | 0.3 |
| dinoterb | 0.03 | 0.0003 | 0.03 | 0.1 | 11 |
| DNOC | 21 | 0.2 | 21 | 3 | 280 |
| MCPA | 2 | 0.02 | 2 | 0.05 | 5 |
| mecoprop | 4 | 0.04 | 4 | 0.02 | 2 |
| "2,4,5-T" | 9 | "0,09 " | 9 | "0,5 " | 50 |
| <u>carbamaten & dithio-carbamaten</u> | ng/l | ng/l | ng/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| aldicarb | 98 | 1 | 98 | 0.001 | 0.1 |
| benomyl | 150 | 2 | 150 | 0.006 | 0.6 |
| carbaryl | 230 | 2 | 230 | 0.03 | 3 |
| carbendazim | 110 | 1 | 110 | 0.03 | 3 |
| carbofuran | 910 | 9 | 910 | 0.002 | 2 |
| maneb (als ETU) | 5000 | .. | 5000 | .. | .. |
| metam-Natrium | 35 | "0,4 " | 35 | "0,006 " | "0,6 " |
| methomyl** | 80 | 0.8 | 80 | 0.001 | 0.1 |
| oxamyl** | 1800 | 18 | 1800 | 0.01 | 1 |
| pirimicarb | 90 | 0.9 | 90 | 0.02 | 2 |
| propoxur | 10 | 0.1 | 10 | 0.0001 | 0.01 |
| thiram (als ETU) | 5000 | .. | 5000 | .. | .. |
| tri-allaat | 1900 | 19 | 1900 | 2 | 160 |
| zineb (als ETU) | 5000 | .. | 5000 | .. | .. |
| <u>"triazinen, pyridazinen & triazolonen"</u> | ng/l | ng/l | ng/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| anilazin | 85 | 0.9 | 85 | 0.02 | 2 |
| atrazin | 2900 | 29 | 2900 | 0.3 | 26 |
| chloridazon | 73000 | 730 | 73000 | 3 | 350 |
| cyanazin** | 190 | 2 | 190 | 0.02 | 2 |
| desmetryn | 34000 | 340 | 34000 | 4 | 370 |
| metamitron | 10000 | 100 | 10000 | 1 | 95 |
| simazin | 140 | 1 | 140 | "0,009 " | "0,9 " |
| <u>synthetische pyrethroiden</u> | ng/l | ng/l | ng/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| bifenthrin | 1 | 0.01 | 1 | 0.05 | 5 |
| cypermethrin | 0.09 | 0.001 | 0.1 | 0.004 | 0.4 |
| deltamethrin | 0.3 | 0.004 | 0.4 | 0.01 | 1 |
| permethrin | 0.2 | 0.003 | 0.3 | 0.009 | 0.9 |
| <u>aniliden & dinitro-anilinen</u> | ng/l | ng/l | ng/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| metolachloor | 200 | 2 | 200 | 0.03 | 3 |
| propachloor** | 1300 | 13 | 1300 | 0.06 | 6 |
| trifluralin | 37 | "0,4 " | 38 | "0,1 " | 19 |
| <u>fenylureum-herbiciden (aromatische chloor-aminen)</u> | ng/l | ng/l | ng/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| diuron** | 430 | 6 | 640 | 0.09 | 9 |
| isoproturon | 320 | 3 | 320 | 0.05 | 5 |
| linuron** | 250 | 3 | 250 | 0.09 | 9 |
| metabenzthiazuron** | 1800 | 18 | 1800 | 0.7 | 67 |
| metobromuron | 10000 | 100 | 10000 | 1 | 110 |
| <u>carboximiden</u> | ng/l | ng/l | ng/l | ug/kg s.b. | ug/kg s.b. |
| captafol | 28 | "0,3 " | 28 | "0,03 " | 3 |
| captan | 110 | 1 | 110 | 0.01 | 1 |
| <u>overige stoffen (getalswaarden uit ENW)</u> | ug/l | ug/l | ug/l | mg/kg s.b. | mg/kg s.b. |
| NTA | .. | .. | 200 | .. | .. |
| minerale olie | .. | .. | .. | 50 | 1000 |

| ORGANISCHE VERBINDINGEN | OPPERVLAKTEWATER | | | SEDIMENT | |
|-----------------------------|------------------|-----------------------------|---------------|---------------------------------|-----------------------|
| | MTR opgelost | streef- waarde totaal | MTR totaal | streef- waarde droge stof | MTR-sed droge stof |
| vervolg | | | | | |
| PCB's | | | | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> |
| PCB-28 | .. | .. | .. | 1 | 4 |
| PCB-52 | .. | .. | .. | 1 | 4 |
| PCB-101 | .. | .. | .. | 4 | 4 |
| PCB-118 | .. | .. | .. | 4 | 4 |
| PCB-138 | .. | .. | .. | 4 | 4 |
| PCB-153 | .. | .. | .. | 4 | 4 |
| PCB-180 | .. | .. | .. | 4 | 4 |
| <u>screeningsparameters</u> | <u>ug/l</u> | <u>ug/l</u> | | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
| EOX | .. | .. | | 0.1 | .. |
| VOX | .. | 5 | | .. | .. |
| cholinesterase remming | .. | 0.5 | | .. | .. |

OPPERVLAKTEWATER

| NUTRIENTEN & EUTROFIERINGSPARAMETERS | achtergrond- concentratie Noordzee | landelijke streef- waarde | MTR |
|---|--|---------------------------------|----------|
| | tot-fosfaat (mg P/l) | 0,02 (w) | 0,05 (z) |
| tot-stikstof (mg N/l) (Kj-N + NO3 + NO2) | 0,15 (w) | 1 (z) | 2,2 (z) |
| ammoniak (mg N/l) | .. | .. | 0.02 |
| chlorofyl-a (ug/l) | .. | .. | 100 (z) |
| ZOUTEN | | | |
| chloride (mg Cl/l) | .. | .. | 200 |
| fluoride (mg F/l) | .. | .. | 1.5 |
| bromide (mg Br/l) | .. | .. | 8 |
| sulfaat (mg SO4/l) | .. | .. | 100 |

| RADIOACTIVITEITS- PARAMETERS | OPPERVLAKTEWATER | | | ZWEVENDE STOF | | |
|---------------------------------|--|---------------------------------|--------------|--|-------------------|--------------|
| | achtergrond- concentratie Noordzee | landelijke streef- waarde | MTR | achtergrond- concentratie Noordzee | streef- waarde | MTR |
| (1Bq = 27 pCi) | <u>Bq/m3</u> | <u>Bq/m3</u> | <u>Bq/m3</u> | <u>Bq/kg</u> | <u>Bq/kg</u> | <u>Bq/kg</u> |
| totale a-activiteit (j) | 500 | 50 | .. | .. | .. | .. |
| rest b-activiteit (j) | 300 | 100 | .. | .. | .. | .. |
| tritium-activiteit (j) | 500 | 200 | .. | .. | .. | .. |
| radium-226 | 1 | 0.4 | .. | .. | .. | .. |
| strontium-90 | 15 | 10 | .. | .. | .. | .. |
| cesium-137 | 2 | .. | .. | .. | 40 | .. |
| lood-210 | .. | .. | .. | 2 | 80 | .. |
| polonium-210 | .. | .. | .. | 2 | 80 | .. |
| cobalt-58 | .. | .. | .. | 10 | 10 | .. |
| cobalt-60 | .. | .. | .. | 10 | 10 | .. |
| iodium-131 | .. | .. | .. | 2 | 2 | .. |
| overige j-stralers | .. | .. | .. | 2 | 2 | .. |

OPPERVLAKTEWATER

| ALGEMENE PARAMETERS | streef- waarde | MTR |
|--|-------------------|--|
| kleur, geur, schuim, vast afval, troebelings | .. | niet zichtbaar of ruikbaar verontreinigd |
| temperatuur (C) | .. | 25 |
| zuurstof (mg/l) | .. | 5 |
| ..genormaliseerde beken | .. | 4 |
| ..gestuwde beken | .. | 4 |
| ..kanalen/wielen/petgaten | .. | 4 |
| ..sloten/stadswateren | .. | 3 |
| zuurgraad (pH) | .. | 6,5 - 9 |

OPPERVLAKTEWATER

| | | |
|-------------------------|---------|-----------------|
| <u>ALGEMENE</u> | streef- | |
| doorzicht (z,meter) | .. | 0,4 |
| <u>BACTERIOLOGISCHE</u> | | |
| <u>PARAMETERS</u> | | |
| thermotolerante coli's | .. | 20 |
| (mediaan, MPN/ml) | | |
| enterovirussen / fagen | .. | afwezig in 10 l |

Legenda

: getalswaarde = interventiewaarde

! : extra onzekerheidsfactor 10 i.v.m. weinig data (EPA/1000)

** : herbeoordeling toelatingsdossier door CTB in 97/98

j : jaargemiddelde

w : wintergemiddelde waarden

z : zomergemiddelde waarde voor eutrofiëringsgevoelige, stagnante wateren

Toelichting op tabel 2 (Omgaan met verontreinigd sediment)

Milieukwaliteitsnormen voor de bodem

Interventiewaarden

Interventiewaarden hebben betrekking op het saneringsbeleid, en gelden voor bodem en waterbodem. Bij overschrijding is er sprake van een ernstig geval van bodemverontreiniging, waarvoor een zogenaamd Nader Onderzoek moet aangeven of een sanering urgent moet worden geacht.

De thans vigerende interventiewaarden zijn opgenomen in tabel 2 van deze bijlage. Onderscheid is gemaakt in regelmatig en incidenteel voor het waterbeheer van belang zijnde stoffen.

Signaleringswaarden

Voor metalen blijven voor sediment de signaleringswaarden uit de ENW gehandhaafd. De argumentatie voor het hanteren van deze waarden komt ondermeer voort uit het afwijkende gedrag van metalen onder anaërobe condities, en verschillen in ecotoxicologische gegevens voor bodem en waterbodem.

Wanneer de signaleringswaarden niet worden overschreden, wordt aangenomen dat de risico's voor mens, milieu en verspreiding laag zijn, en dat sanering derhalve niet urgent is.

Productkwaliteitsnormen voor baggerspecie

Productkwaliteitsnormen hebben betrekking op het verspreidings- en toepassingsbeleid.

Toetsingswaarde

De toetsingswaarde wordt binnen het huidige beleid gebruikt om te beoordelen of baggerspecie in aanmerking kan komen voor verspreiding. De enige aanpassingen ten opzichte van de getalswaarden in de Evaluatie Nota Water zijn dat voor PAK de bodemtypecorrectie voor zandige sedimenten (organisch stof-gehalte < 10 %) is komen te vervallen, en dat voor chloordaan, heptachloor en heptachloorepoxide de getalswaarden zijn afgestemd op de nieuwe interventiewaarden voor deze stoffen.

De vigerende toetsingswaarden zijn opgenomen in tabel 2 van deze bijlage. Regels voor overschrijdingen worden vooralsnog gehandhaafd.

Nagegaan zal worden hoe op termijn de beoordeling van baggerspecie verder geïntegreerd kan worden met de milieukwaliteitsnormen op basis van risico's (MTR), en hoe een beoordeling met gebruik van bioassays daarin kan worden geïmplementeerd.

Gehaltetoets

Voor verspreiding van baggerspecie in zoute watersystemen wordt vooralsnog de uniforme gehaltetoets als criterium gehandhaafd. Deze geldt voor alle zoute watersystemen, waarmee de overgangswaarden uit de Evaluatie Nota Water voor enkele zoute watersystemen komen te vervallen.

De vigerende getalswaarden voor de uniforme gehaltetoets zijn opgenomen in tabel 2 van deze bijlage. Voor het overige geldt hetzelfde als vermeld bij de toetsingswaarde.

Streefwaarden

Voor gebruik van streefwaarden als productkwaliteitsnorm (bijvoorbeeld schonegrond-verklaring) wordt verwezen naar tabel 1. In aanvulling daarop zijn van belang een aantal som-streefwaarden, zoals genoemd in onder andere de circulaires bij de Wet Bodembescherming. Deze som-streefwaarden zijn in deze tabel opgenomen, alsmede bestaande streefwaarden van stoffen die niet in tabel 1 zijn genoemd.

Voor de streefwaarde van de som 10 PAK's de bodemtypecorrectie voor zandige sedimenten eveneens komen te vervallen.

Tabel 2 Omgaan met verontreinigd sediment

Verspreidings- en toepassingsbeleid: uniforme gehaltetoets & toetsingswaarde
 Saneringsbeleid: interventiewaarde & signaleringswaarde

N.B.

De getalswaarden gelden voor een standaardbodem met 10 % organische stof en 25 % lutum.

De getalswaarden zijn weergegeven op basis van droge-stof-gehalten.

| | uniforme gehaltetoets zoute wateren | toetsings- waarde | interventie- waarde | signalerings- waarde |
|--|--|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| METALEN | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
| cadmium | 4 | 7,5 | 12 | 30 |
| kwik | 1,2 | 1,6 | 10 | 15 |
| koper | 60 | 90 | 190 | 400 |
| nikkel | 45 | 45 | 210 | 200 |
| lood | 110 | 530 | 530 | 1000 |
| zink | 365 | 720 | 720 | 2500 |
| chromium | 120 | 380 | 380 | 1000 |
| arsen | 29 | 55 | 55 | 150 |
| ORGANISCHE VERBINDINGEN | | | | |
| PAK's | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | |
| naftaleen | 0,8 | .. | .. | |
| anthraceen | 0,8 | .. | .. | |
| fenantreen | 0,8 | .. | .. | |
| fluorantheen | 2 | .. | .. | |
| benz(a)anthraceen | 0,8 | .. | .. | |
| chryseen | 0,8 | .. | .. | |
| benzo(k)fluorantheen | 0,8 | .. | .. | |
| benzo(b)fluorantheen | 0,8 | .. | .. | |
| benzo(a)pyreen | 0,8 | .. | .. | |
| benzo(ghi)peryleen | 0,8 | .. | .. | |
| indeno(1,2,3-cd)pyreen | 0,8 | .. | .. | |
| som 10-PAK | SW = 1 | 10* | 40* | |
| PCB's | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | |
| PCB-28 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| PCB-52 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| PCB-101 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| PCB-118 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| PCB-138 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| PCB-153 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| PCB-180 | 0,03 | 0,03 | .. | |
| som 7-PCB | SW = 0,02 | 0,2 | 1 | |
| minerale olie (IR) | 1250 | 3000 | 5000 | |
| EOX | .. | 7 | .. | .. |
| vluchtige halogeen koolwaterstoffen | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | |
| pentachloorbenzeen | .. | 0,3 | .. | |
| hexachloorbenzeen | 0,02 | 0,02 | .. | |
| som chloorbenzenen (excl.HCB) | SW = 0,01 | .. | 30 | |
| chloorfenolen | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | |
| pentachloorfenol | .. | 5 | 5 | |
| som chloorfenolen | SW = 0,01 | .. | 10 | |
| organochloorbestrijdingsmiddelen | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | <u>ug/kg s.b.</u> | |
| aldrin | .. | .. | .. | |
| dieldrin 20 | .. | .. | .. | |
| aldrin + dieldrin | .. | 40 | .. | |
| endrin | .. | 40 | .. | |
| som drins | SW = 5 | .. | 4000 | |
| som DDT/DDD/DDE | SW = 0,3 | 20 | 4000 | |
| a-endosulfan | .. | .. | 4 | |
| a-endosulfan + sulfaat | .. | 20 | .. | |

| | | uniforme gehaltetoets <i>zoute wateren</i> | toetsings- waarde | interventie- waarde | signalerings- waarde |
|--|------------|--|------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| a-HCH | | .. | 20 | .. | |
| b-HCH | | .. | 20 | .. | |
| j-HCH (lindaan) | | 20 | 20 | .. | |
| som HCH's (α , γ , β , δ) | SW = 1 | .. | .. | 2 | |
| heptachloor | | .. | .. | 4 | |
| heptachloorepoxide | | .. | .. | 4 | |
| chloordaan | | .. | 4 | 4 | |
| hexachloorbutadieen | | .. | 20 | .. | |
| som pesticiden | | .. | 100 | .. | |
| <u>organotinverbindingen</u> | | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | <u>mg/kg s.b.</u> | |
| som totaal | SW = 0,001 | .. | .. | 2.5 | SW-zout=0,01ug/kg |

Overige interventiewaarden, die incidenteel van belang kunnen zijn voor de waterbodem

| METALEN | interventiewaarde <u>mg/kg s.b.</u> |
|---|--|
| antimoon | 15 |
| barium | 625 |
| beryllium | 30 (i) |
| cobalt | 240 |
| molybdeen | 200 |
| zilver | 15 (l) |
| ORGANISCHE VERBINDINGEN | |
| <u>gechloreerde koolwaterstoffen</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
| chloornaftaleen | 10 |
| dioxine | 0,001 TCDD-eq (i) |
| vinylchloride | 0.1 |
| <u>vluchtige halogeen koolwaterstoffen</u> | |
| dichloormethaan | 20 |
| 1,1-dichloorethaan | 15 |
| 1,2-dichloormethaan | 4 |
| 1,2-dichlooretheen | 1 |
| 1,1,1-trichloorethaan | 15 |
| trichloormethaan | 10 |
| trichlooretheen | 60 |
| tetrachloormethaan | 1 |
| tetrachlooretheen | 4 |
| <u>organofosforverbindingen</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
| azinfosmethyl | 2 (i) |
| <u>carbamaten & dithio-carbamaten</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
| carbary | 15 |
| carbofuran | 2 |
| maneb | 35 |
| <u>triazinen, pyridazinen & triazolen</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
| atrazin | 6 |

| <u>OVERIGE VERONTREINIGINGEN</u> | <u>mg/kg s.b.</u> |
|----------------------------------|-------------------|
| cyanide (totaalvrij) | 20 |
| cyanide (complex, pH < 5) | 650 |
| cyanide (complex, pH > 5) | 50 |
| benzeen | 1 |
| ethylbenzeen | 50 |
| dodecylbenzeen | 1000 (i) |
| aromatische oplosmiddelen | 200 (i) |
| tofueen | 130 |
| xyleen | 25 |
| fenolen | 40 |
| tetrahydrofuran | 0,4 |
| tetrahydrothiofeen | 90 |
| cyclohexanon | 270 |
| styreen | 100 |
| ftalaten | 60 |
| thiocyanaten | 20 |
| resolen | 5 |
| catechol | 20 |
| resorcinol | 10 |
| hydrochinon | 10 |
| pyridine | 1 |
| ethyleen glycol | 100 (i) |
| diethyleen glycol | 270 (i) |
| acrylonitril | 0,1 (i) |
| formaldehyde | 0,1 (i) |
| methanol | 30 (i) |
| butanol | 30 (i) |
| butylacetaat | 100 (i) |
| methyl-tert-butyl ether | 100 (i) |
| methylethylketon | 35 (i) |

Legenda

*: voor PAK vervalt de bodemtypecorrectie voor zandige bodems (org. stof < 10 %)

SW = Streefwaarde

(i): indicatief niveau voor ernstige verontreiniging

Probleemstoffen

Ter oriëntatie op de voorgestelde getalswaarden voor het MTR-niveau zijn de meetgegevens voor oppervlaktewater en voor zwevende stof van 1995/1996 uit het CIW-databestand getoetst aan de nieuwe MTR's.

Tot de landelijke probleemstoffen worden gerekend die stoffen, die hoge, maar ziet zo vaak voorkomende overschrijding en van het MTR laten zien, en stoffen die beperkte, maar vaak voorkomende overschrijdingen van het MTR kennen. Het betreft met name pesticiden en enkele metalen, PAK en PCB (zie tabel). Het onderscheid naar regionale wateren, rijkswateren en grensoverschrijdende rivieren wordt toegelicht in RIZA (1997a).

Landelijke probleemstoffen

| <i>Oppervlakte</i> | <i>Oppervlaktewater</i> | <i>Zwevende stof</i> |
|--------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <i>hoge overschrijding MTR</i> | <i>regelmatige overschrijding MTR</i> | <i>regelmatige overschrijding MTR</i> |
| <i>chloorfenvinfos</i> | <i>koper</i> | <i>cadmium</i> |
| <i>dichloorvos</i> | <i>kwik</i> | <i>koper</i> |
| <i>fenthion</i> | <i>nikkel</i> | <i>kwik</i> |
| <i>mevinphos</i> | <i>zink</i> | <i>nikkel</i> |
| <i>parathion(-ethyl)</i> | <i>trifenylytin-verbindingen</i> | <i>zink</i> |
| <i>carbendazim</i> | <i>diuron</i> | <i>PAK</i> |
| | <i>cholinesteraseremmers</i> | <i>PCB</i> |
| | <i>VOX</i> | <i>HCB</i> |
| | | <i>minerale olie</i> |

Lokaal vormen vele andere stoffen eveneens een probleem.

Voor een behoorlijk aantal stoffen kan geen uitspraak worden gedaan, omdat de MTR onder de thans gangbare detectielimiet ligt. In het genoemde achtergronddocument is dit nader uitgewerkt.

Bioassays

Bioassays zijn laboratoriumtoetsen waarin organismen worden blootgesteld aan milieu monsters. De resultaten van bioassays geven indicaties van effecten van bekende, gemeten stoffen én van onbekende, niet gemeten stoffen. Ze worden steeds meer toegepast bij de kwaliteitsbeoordeling van oppervlaktewater, afvalwater, baggerspecie en waterbodems. In het achtergronddocument «Omgaan met bioassays» (RIZA/RIKZ, 1998b) wordt het gebruik nader toegelicht. Het implementatietraject bij de beoordeling van afvalwater, baggerspecie en te saneren waterbodems is reeds in gang gezet.

MTR oppervlaktewater en MTR sediment gelden voor zoete en zoute watersystemen. De doorvertaling daarvan in getalsmatige criteria is voor zoete wateren uitgewerkt. Deze worden gebruikt bij de interpretatie van bioassay-resultaten. Daarbij is rekening gehouden met de variatie in gevoeligheid tussen soorten, analoog aan de beoordeling van individuele stoffen. De verschilfactor tussen MTR en VR, waarmee voor individuele stoffen ondermeer de gelijktijdige inwerking van meerdere stoffen tegelijk wordt verrekend, is hier niet op 100 maar op 10 gesteld. Het resultaat van de bioassays heeft steeds betrekking op mengsels met een complexe samenstelling.

Vooralsnog ligt het accent hier op het gebruik van bioassays als signalerend (monitorings-)instrument. De beoordelingscriteria kennen geen inspanningsverplichting, maar nodigen daar wel toe uit.

Aan de CIW/CUWVO is gevraagd aanbevelingen voor de toepassing van bioassays in monitoringprogramma's uit te werken. onbehandelde monsters of daaraan gelijkwaardige effecten in vervangende, kortdurende (acute) bioassays met extracten.

MTR oppervlaktewater

Geen significante effecten op overleving, reproductie of groei van bacterien, algen, watervlooien, kreeftachtigen en/of vissen in langdurende (chronische) bioassays met onbehandelde monsters of daaraan gelijkwaardige effecten in vervangende, kortdurende (acute) bioassays met extracten.

MTR sediment

Geen significante effecten op overleving, reproductie of groei van bacterien, watervlooien, kreeftachtigen, muggelarven en/of vissen in langdurende (chronische) bioassays met totaal-sediment of poriewater (onbehandeld monster) of daaraan gelijkwaardige effecten in vervangende, kortdurende (acute) bioassays met extracten.

| criteria: | Streefwaarde | MTR |
|-----------------------|--------------|-------------------------------|
| zoet oppervlaktewater | NECf=10 | NECf=1 (minimaal 4 soorten) |
| | NECf=100 | NECf=10 (1-3 soorten) |
| zoet sediment | NECf=10 | NECf = 1 (minimaal 3 soorten) |
| | NECf=100 | NECf=10 (1-2 soorten) |

NECf = No Effect Concentratie factor

Voorbeeld: NECf = 10: in 10x geconcentreerd extract wordt geen effect waargenomen

Bioindicatoren

Het gaat hier om bestaande biologische beoordelingssystemen. Hiertoe behoren macrofauna-inventarisaties, zoals die door onder andere de STOWA zijn uitgewerkt, en beoordelingsmethodieken op basis van Amoebe's en Natuurdoeltypen en -soorten. Verschillende indices en parameters zijn in gebruik die aansluiten bij de kenmerkende eigenschappen van verschillende watersystemen. Afwijkingen van «normaalwaarden» kunnen aanleiding zijn om na te gaan welke bijdrage gifstoffen daarin hebben.

De uitwerking van deze beoordelingen dient plaats te vinden per watersysteem en/of ecotoop.

Referenties

- VROM, 1997. Milieukwaliteitsnormen voor water, bodem en lucht. In prep.
- RIZA, 1997a. Keuzes en toetsing milieukwaliteitsnormen NW4. In prep.
- RIZA, 1997b. Nieuwe wegen naar helder water. Riza rapport nr. 97.008.
- RIZA/RIKZ, 1998a. Omgaan met normen. In prep.
- RIZA/RIKZ, 1998b. Omgaan met bioassays. In prep.

De vierde Nota waterhuishouding is totstandgekomen in nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Unie van Waterschappen. De totstandkoming is ook mogelijk geworden dankzij de vele bijdragen van maatschappelijke organisaties en personen.

Projectleider: A.H.G.C. van der Beesen
Projectsecretaris: B.J.W.M. Devilee
Projectcommunicatie: A. Nijhuis

Uitgave: Sdu Uitgevers
Druk: Sdu Grafisch Bedrijf
Omslag: 2D3D, Den Haag; Studio Drupsteen, Huizen
Binnenwerk: Studio Linksboven, Gouda; Kader, Den Haag
ISBN: 90 399 1356 0
NUGI: 693
Bestelling: tel. 070 - 378 98 80
fax. 070 - 378 97 83
of via de boekhandel
Order: 7U0047

ISBN 90-399-1356-0



9 789039 913567