

**Pragmatische Implementatie
Europese Kaderrichtlijn Water
in Nederland**

van beelden naar betekenis

1. Inleiding

1.1 Doel van deze notitie

Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn Water (KRW) van kracht geworden. De KRW legt de lidstaten van de EU verplichtingen op en had in 2003 in de nationale wetgeving verankerd moeten zijn. In Nederland is de wettelijke implementatie uitgesteld. De Tweede Kamer wil bij de behandeling van het wetsvoorstel een goed beeld hebben van de inzet die Nederland heeft op de invoering van de KRW¹. Deze notitie geeft daar invulling aan.

Heldere uitspraken over de inzet van Nederland zijn van groot belang om de KRW goed te kunnen uitvoeren. De inzet is vooral belangrijk als Nederland, in een later stadium, doelen en maatregelen moet vaststellen. De inhoud van de notitie, onder verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, is intensief besproken met de bestuurlijke en maatschappelijke organisaties die bij het proces betrokken zijn. De belangrijkste probleemvelden zijn geïnventariseerd en naar haalbaarheid ingeschat.

Het is duidelijk dat Nederland zelfs met een pragmatische uitvoering van de KRW een forse extra opgave krijgt ten opzichte van de bestaande beleidspraktijk met mogelijk aanzienlijke financieel-economische gevolgen voor de betrokken sectoren. De extra opgave zal ook tot uiting komen in een verdere verhoging van de lokale lasten.

Per probleemveld omschrijft de notitie hoe Nederland om zal gaan met de extra opgave van de KRW voor het betreffende beleidsthema. De grootte van deze extra opgave wordt bepaald door het verschil tussen de doelen van de KRW en het huidige nationale beleid. Het verschil bepaalt het maatregelenpakket dat nodig is voor Nederland.

1.2 De Europese Kaderrichtlijn Water in vogelvlucht

De Kaderrichtlijn Water heeft als doel om de kwaliteit van de Europese wateren in een goede toestand te brengen en te houden. Waterbeheer op het niveau van stroomgebieden is daarbij het uitgangspunt. Een belangrijk instrument vormt het stroomgebiedbeheersplan.

In 2009 moeten de lidstaten voor ieder stroomgebieddistrict een eerste stroomgebiedbeheersplan klaar hebben. Vervolgens worden zij ieder zes jaar herzien. De lidstaten stemmen de stroomgebiedbeheersplannen binnen de internationale stroomgebieden af. Nederland maakt stroomgebiedbeheersplannen voor de stroomgebieddistricten Eems, Maas, Rijn en Schelde.

Het stroomgebiedbeheersplan bevat een beschrijving van het watersysteem, een invulling van het begrip "goede toestand", een vergelijking van de huidige toestand met de goede toestand en een beschrijving van maatregelen die nodig zijn om de goede toestand te bereiken.

Het totale proces van de richtlijn ziet er op hoofdlijnen als volgt uit²:

2003: *Implementatie in nationale wetgeving*

2004: *Rapportage huidige toestand water*

Dit rapport vormt de basis voor het stroomgebiedbeheersplan van 2009.

Inhoud: inventarisatie van de bestaande situatie, voorlopige indeling en typering van waterlichamen, beschrijving van de belasting, economische analyse van watergebruik en inschatting van haalbaarheid van doelen. Dit rapport is basis voor de vervolgstappen van de KRW en voor het te formuleren nationale beleid voor emissies, herstel en inrichting, waterkwantiteit en aanvullend nieuw beleid.

2006: *Monitoring*

¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 28 808 nr. 6

² In het Wetsvoorstel voor de implementatie van de Kaderrichtlijn wordt hier uitgebreid op ingegaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 808 nr. 6)

	Opzetten en operationeel maken van meetprogramma's. De metingen geven een totaalbeeld van de watertoestand in de stroomgebiedsdistricten. Eind 2006 zijn de meetprogramma's gereed en in 2007 operationeel.
2007:	<i>Overzicht belangrijkste onderwerpen</i> Overzicht van de problemen die Nederland moet aanpakken en op welk podium dat het beste kan gebeuren (Europa, internationaal stroomgebied, nationaal of regionaal). De notitie is ook agenderend voor het gesprek met maatschappelijke groeperingen.
2008:	<i>Eerste Concept stroomgebiedsbeheersplan</i> De verplichting een jaar van te voren een concept gereed te hebben laat tenminste een jaar de tijd voor publieke consultatie en discussie met de Tweede Kamer over het concept-stroomgebiedbeheersplan.
2009:	<i>Vaststellen eerste stroomgebiedsbeheersplan</i> In het eerste stroomgebiedsbeheersplan vindt de formele vaststelling plaats van waterlichamen, referentietoestanden, doelen en maatregelen. Als Nederland het behalen van doelen wil faseren of lagere doelen wil hanteren, moet het stroomgebiedbeheersplan daar een duidelijke motivering voor geven.
2015:	<i>Realiseren doelen (en volgende stroomgebiedsbeheersplan)</i> In principe moet de goede ecologische en chemische toestand van de wateren in 2015 gerealiseerd zijn. Als dit niet haalbaar is, moet Nederland dat vooraf aangeven. De Kaderrichtlijn Water biedt de mogelijkheid om de doelen gefaseerd tot stand te brengen, in periodes van zes jaar.
2021:	<i>Einde eerste fasering (en volgende stroomgebiedsbeheersplan)</i>
2027:	<i>Einde fasering (en volgende stroomgebiedsbeheersplan)</i>

De KRW is erop gericht om in 2015 een goede ecologische en een goede chemische toestand in de oppervlaktewateren te bereiken. In het grondwater moet in dat jaar sprake zijn van een goede chemische en een goede kwantitatieve toestand. Onder voorwaarden mag het behalen van de doelen gefaseerd plaatsvinden tot 2021 of tot 2027. Ook is het onder voorwaarden mogelijk om lagere doelen vast te stellen. Een reden kan zijn dat het behalen van de doelen tot onevenredige kosten leidt. Als lidstaten de doelen niet halen, moeten zij dat vooraf in het stroomgebiedsbeheersplan melden aan de Europese Commissie.

Het begrip "goede toestand" moeten de lidstaten nader invullen met concrete doelen voor verschillende aspecten. De chemische doelstellingen worden voor een deel door de EU ingevuld voor alle lidstaten. De ecologische doelen zijn in abstractie beschreven in de KRW. Binnen die omschrijving is er nog ruimte voor de lidstaten om de feitelijke doelen, met daaronder begrepen een groot aantal chemische stoffen, vast te stellen. De lidstaten stemmen deze doelen wel af om te voorkomen dat de inzet te sterk uiteenloopt ('intercalibratie'). Doelen voor beschermde gebieden uit bestaande richtlijnen die van toepassing zijn, bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijn, hebben vaak ook betrekking op de waterkwaliteit. In dat geval geldt de Europese richtlijn met de strengste doelen.

1.3 Inspanningsverplichting of resultaatsverplichting

Telkens komt de discussie weer naar boven of de KRW een inspannings- of een resultaatsverplichting is. Essentieel voor de implementatie is dat er een goed en gedeeld beeld bestaat over de wijze waarop er in de beleidspraktijk met de verplichting moet worden omgegaan. Pas als er uitvoerige jurisprudentie van het Europese Hof beschikbaar is, zal duidelijk worden of er sprake is van een inspannings- of een resultaatsverplichting (zoals Nederland die kent).

Het gaat bij de KRW om het realiseren van doelen zoals vastgelegd in de stroomgebiedbeheersplannen 2009. Daarvoor geldt een resultaatsverplichting. Aan het eind van een planperiode kan blijken dat de doelen nog niet zijn gehaald. In principe kunnen er zich twee situaties voordoen:

1. Een aantal in het plan opgenomen maatregelen is niet uitgevoerd:
De lidstaat loopt grote kans om met een ingebrekestellingprocedure te worden geconfronteerd en wordt verplicht om de maatregelen als nog uit te voeren;
2. Alle in het plan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd maar het effect is onvoldoende:
De lidstaat zal in het volgende stroomgebiedbeheersplan (iedere 6 jaar) extra maatregelen moeten opnemen om alsnog de doelen te realiseren. Wanneer het programma van

maatregelen evident onvoldoende was om de doelen te realiseren, dreigt een ingebrekestelling.

Bij beschermde gebieden kan niet worden uitgesloten dat zelfs wanneer alle in het stroomgebiedbeheersplan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd, maar de doelen niet gehaald zijn, er een ingebrekestellingprocedure volgt. De EU-commissie heeft daar meer grond om aan te geven dat er meer maatregelen hadden moeten worden voorgeschreven.

Feitelijk is er dus sprake van een directe resultaatsverplichting op het niveau van maatregelen. Voor de doelen is er op termijn sprake van een resultaatsverplichting. Daarom is het van het allergrootste belang om haalbare maatregelen en doelen te formuleren in de stroomgebiedsbeheersplannen. Het is onder de vigeur van de KRW *niet* mogelijk maatregelen te versoepelen of doelen te verlagen na vaststelling of het gewoonweg gedogen van een formeel niet acceptabele situatie omdat de doelen niet haalbaar bleken.

Cruciaal: Haalbare doelen in de stroomgebiedbeheersplannen

De resultaatverplichting van de KRW maakt het van het grootste belang om realistische doelen en maatregelenpakketten te formuleren. Als vooraf duidelijk is dat in bepaalde waterlichamen de goede toestand in 2015 niet haalbaar is, is het noodzakelijk om in de stroomgebiedsbeheersplannen van 2009 voor fasering of voor verlaging van de doelen te kiezen³. Hiervoor is geen toestemming nodig van de EU. Wel is er de plicht om de noodzaak van fasering of verlaging te motiveren, bijvoorbeeld op basis van het criterium 'onevenredige kosten'. In het volgende hoofdstuk wordt hier uitgebreid op in gegaan. De motivering is met name van belang voor de inspraak in de openbare voorbereidingsprocedure van het stroomgebiedbeheersplan en bij een mogelijke Hofprocedure.

1.4 Europa: eensgezind over inzet

Kansen

De stroomgebiedsbenadering en de integrale aanpak van de Kaderrichtlijn Water biedt voor Nederland kansen. De bron van onze waterkwaliteitsproblemen ligt veelal in het buitenland. De stroomgebiedbeheersplannen plaatsen Nederland in een goede onderhandelingspositie met onze bovenstroomse buurlanden. Nederland krijgt betere mogelijkheden om afwenteling van problemen naar ons land te voorkomen. De KRW geeft bovendien een impuls aan het bestaande Nederlandse waterkwaliteitsbeheer.

Kosten

Tegenover de kansen die de KRW biedt, staan zeker ook kosten. Pas als de contouren van de doelen en de erbij behorende maatregelen in de stroomgebiedbeheersplannen worden vastgelegd, kan meer gedetailleerd op de kosten worden ingegaan. Voor nu zijn op hoofdlijnen de effecten per sector uitgewerkt in hoofdstuk 4. Niet alleen in Nederland, maar ook in de rest van Europa groeit het besef dat het formuleren van realistische, haalbare doelstellingen noodzakelijk is.

Het inzetniveau van de lidstaten lijkt wel enigszins, maar niet extreem te verschillen: er zijn geen landen die een extra hoge inzet nastreven en ook geen landen die de kantjes er vanaf willen lopen. Veel landen, waaronder Groot-Brittannië, Frankrijk en Duitsland, verwachten dat de werkelijke discussie over de inzet pas in een later stadium zal ontstaan: op het moment dat inzicht ontstaat in de maatregelpakketten én de (onevenredige) kosten om de goede toestand te bereiken.

De eerste procedures voor ingebrekestelling zijn inmiddels door de Europese Commissie ingezet. November 2003 hadden de 15 lidstaten, waaronder Nederland, de KRW in hun nationale wetgeving verankerd moeten hebben. Nederland, Finland, Frankrijk, Italië, Portugal en Zweden hebben dit niet waargemaakt.

³ KRW artikel 4, vierde of vijfde lid

2. Omgaan met de opgaven van de Kaderrichtlijn Water

2.1 Omvang van de extra opgaven

De KRW stelt Nederland voor een aanzienlijk grotere opgave dan het bestaande nationale beleid. Ten eerste is een deel van het nationale beleid alleen in streefbeelden verwoord en nog niet in concrete maatregelenpakketten vertaald. Waar wél maatregelenpakketten zijn vastgesteld, is veelal sprake van achterstanden in de uitvoering. Tot slot stelt de KRW voor een aantal onderdelen de doelen hoger dan het bestaande beleid. Nederland zal dus alles op alles moeten zetten om de extra opgaven van de KRW te kunnen realiseren. Alle sectoren zullen daar gevolgen van ondervinden.

De extra opgave van de KRW verschilt per beleidsthema en is grofweg in drie categorieën in te delen: moeilijk haalbaar, haalbaar met extra inspanning boven op het huidige beleid en haalbaar met voortzetting van het huidige beleid.

Moeilijk haalbaar

Een opgave is moeilijk haalbaar als voor het bereiken van de doelen in 2015 maatregelen nodig zijn die onevenredig hoge kosten met zich dreigen mee te brengen. Aanpassing van de doelen (faseren of lager) lijkt hier onontkoombaar.

Haalbaar met extra inspanning

De opgave lijkt haalbaar met extra inspanning boven op het huidige beleid. Het realiseren van deze opgaven past in de lijn van het bestaand beleid, maar vraagt wel om een forse extra inspanning van de sectoren. Toepassing van haalbare innovatieve technieken zal hiervoor nodig zijn.

Haalbaar

Een opgave is haalbaar als uitvoering van bestaande maatregelenprogramma's en efficiënte benutting van al beschikbaar gestelde middelen volstaat om de opgave te volbrengen.

In overleg met bestuurlijke partijen en maatschappelijke organisaties zijn de mogelijke probleemvelden geïnventariseerd, en is een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de extra opgaven van de KRW in Nederland. Het resultaat hiervan is in onderstaande tabel opgenomen. Daarbij is rekening gehouden met aspecten als vervangings- en investeringsritme, naijling van stoffen en historische belasting. Ook het realiteitsgehalte van doelen is hierbij ingeschat.

De haalbaarheid van de verschillende beleidsthema's⁴ is als volgt ingeschat:

Moeilijk haalbaar:

- prioritaire stoffen
- eutrofiërende stoffen
- zware metalen en PCB's

Haalbaar met extra inspanning:

- gewasbeschermings- / bestrijdingsmiddelen
- ecologische doelen
- fysieke inrichting en ruimtelijke ordening
- grondwaterkwaliteit en -kwantiteit
- waterbodems
- drinkwatervoorziening

Haalbaar:

- 'nieuwe' stoffen
- kostenterugwinning
- publieke participatie

⁴ Ten aanzien van de extra opgave specifiek vanuit de KRW. Andere opgave op het gebied van bijvoorbeeld verdroging, droogte en wateroverlast worden in ander kaders aan de orde gesteld.

2.2 *Uitgangspunten*

Hoofdlijnenakkoord

Bij de implementatie van de KRW volgt de regering drie algemene uitgangspunten uit het Hoofdlijnenakkoord (mei 2003):

- Nederland zal voldoen aan de eisen van de Europese richtlijnen;
- het bestaande Nederlandse waterbeleid zal zoveel mogelijk worden voortgezet;
- Nederland zal een goede afweging maken tussen de drie p's: planet, profit en people.

Vertaling naar de KRW

Toegespitst op de KRW leidt dit tot de volgende concrete uitgangspunten:

- Nederland zal de KRW benutten om afwenteling van waterkwaliteitsproblemen vanuit bovenstrooms gelegen lidstaten te voorkomen. Dit geldt ook voor het mariene milieu. Het verplichtende karakter van de KRW zal hieraan een belangrijke bijdrage geven.
- Wanneer maatregelen in bovenstrooms gelegen lidstaten onvoldoende zijn, zal Nederland dat niet door aanvullende maatregelen compenseren;
- Nederland zal geen nieuw beleid introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem een specifieke Nederlandse oplossing vergt;
- Nederland zal een reëel toekomst perspectief bieden, ook voor watergebonden sectoren;
- Het principe van aanpak van de problemen aan de bron blijft gehandhaafd. Slechts waar dat onvoldoende effect geeft, komen end of pipe en effect gerichte maatregelen in beeld.
- Nederland zal streven naar maatwerk. Doelen en maatregelen zullen zoveel mogelijk optimaal gebiedsgericht gedifferentieerd worden;
- Waar nodig zullen alle partijen naar evenredigheid een substantiële bijdrage moeten leveren. Draagkracht en kostenverdeling (over burger en bedrijfsleven) zijn daarbij randvoorwaarde stellend.
- Nederland zal de huidige functies van de grond als uitgangspunt nemen bij het bepalen van de doelen en maatregelen van de KRW. De mogelijkheden om mee te liften met reeds voorgenomen functiewijzingen en/of de dynamiek in ruimtelijke ontwikkelingen zullen optimaal benut worden voor de uitvoering van de KRW;
- Ten aanzien van administratieve lasten wordt het bedrijfsleven zoveel als mogelijk ontzien bij de implementatie van de KRW. Bij het invoeren van nieuwe maatregelen zal hier expliciet aandacht aan worden besteed;
- Conform de afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW, 2003) draagt het Rijk in samenspraak met IPO, VNG en Unie van Waterschappen (onder behoud van eigen verantwoordelijkheden) zorg voor een wijze van bekostiging en financiering waarbij rekening gehouden wordt met de wateropgave voor het regionale watersysteem, waarbij onder andere gedacht wordt aan de invoering van een watersysteemheffing, zuiveringsheffing en voor de stedelijke opgave aan het aanpassen van de rioolheffing. Hierbij wordt rekening gehouden met het kabinetsstandpunt over het IBO bekostiging waterbeheer;
- Conform de afspraken uit het NBW worden de apparaatskosten voor de implementatie van de KRW na twee jaar geëvalueerd. Mocht blijken dat er sprake is van 'meerwerk' dan worden deze gecompenseerd volgens de geldende Rijksregels;
- De bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden in waterbeherend Nederland zullen niet ter discussie worden gesteld;
- Het principe van kostenterugwinning uit de KRW ('cost recovery') en het principe van 'de vervuiler betaalt' uit het huidige beleid blijven belangrijke uitgangspunten.

Financiën

Bij de toezegging van deze notitie is al aan de Tweede Kamer aangegeven dat pas in de periode 2006-2009 echt duidelijk kan worden wat de extra kosten voor Nederland zijn voor het behalen van de doelstellingen van de KRW. Dan pas zal de definitieve afweging van doelen en maatregelen plaatsvinden. Nederland gaat uit van een pragmatische implementatie van de KRW en niet meer dan dat. Deze notitie kiest een aanpak die de gevolgen en de kosten zo veel mogelijk beperkt houdt en de baten optimaliseert.

Inmiddels wordt duidelijk dat de kosten van het waterbeheer zullen stijgen. De KRW geeft aan dat de kosten in beginsel daar moeten worden neergelegd waar de vervuiling veroorzaakt wordt of het gebruik plaatsvindt. Dit wordt het beginsel van kostenterugwinning genoemd. Het huidige beleid van 'de vervuiler betaalt' waarbij zoveel mogelijk de maatregelen aan de bron plaatsvinden, sluit hier naadloos op aan. Ook de burger in Nederland zal een deel van de rekening krijgen. Als Nederland geen juiste uitvoering aan de richtlijn geeft, zal Nederland in gebreke worden gesteld door de Europese Commissie, waarna Hofprocedures (en zelfs geldboetes) kunnen volgen. Financiering van extra kosten uit de collectieve middelen, met uitzondering van rijkswateren, staat op gespannen voet met het principe uit de KRW van kostenterugwinning.

2.3 Strategie

Nederland volgt bij de implementatie van de KRW een pragmatische strategie, die tot realistische doelen leidt. Zelfs dan zal Nederland een forse extra opgave krijgen ten opzichte van de bestaande beleidspraktijk. Alle sectoren zullen de gevolgen daarvan ondervinden.

De KRW streeft doelen na die ambitieuzer zijn dan op basis van het bestaande Nederlandse beleid zullen worden gerealiseerd. Bestaande maatregelen van het Nederlandse waterbeleid zullen daarom dan ook worden gecontinueerd. Nederland zal het bestaande beleid voor de verbetering van de milieukwaliteit en het voorkomen van het "opvullen" van normen (voor zowel de zoete als de zoute wateren) voortzetten. De inzet op het toepassen van innovaties, het verder ontwikkelen van productbeleid, het terugbrengen van de emissie van verontreinigende stoffen, het verhogen van het zuiveringsrendement en het voorschrijven van best uitvoerbare technieken of best beschikbare technieken, wordt gecontinueerd.

In aanvulling op het bestaande beleid, zal Nederland de volgende strategie volgen bij het vaststellen van doelen en maatregelen voor de KRW:

1) Waar mogelijk inzetten op een communautaire aanpak

Waar een communautaire aanpak bijdraagt aan het realiseren van doelen en aan een Europees *level playing field*, zal Nederland daarop inzetten en in beginsel geen aanvullende nationale maatregelen nemen. Dit is aan de orde bij de aanpak van prioritaire stoffen.

2) Voldoen aan bestaande (Europese) verplichtingen

De Nederlandse regering geeft hoge prioriteit aan het voldoen aan andere Europese richtlijnen, die van groot belang zijn voor de waterkwaliteit de Nitraatrichtlijn 91/676/EEG, de Zwemwaterrichtlijn 76/160/EEG, de Stedelijk afvalwaterrichtlijn 91/271/EEG, - RWZI's moeten in 2005 aan de Stedelijk Afvalwaterrichtlijn 91/271/EEG voldoen -, de richtlijn Lozingen gevaarlijke stoffen 76/464/EEG (o.a. zware metalen, PCB's, PAK's en bestrijdingsmiddelen) en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Een aantal van deze richtlijnen leidt tot aanwijzing van beschermde gebieden. De richtlijn met het strengste regime is leidend bij de implementatie van de KRW.

Nederland wil binnen de geldende termijnen aan de huidige eisen van de Nitraatrichtlijn voldoen. Dit brengt naar verwachting een aanzienlijke inspanning met zich mee en zal leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit. De overgang van de land- en tuinbouw naar een meer duurzame sector zal worden doorgezet. Een extra opgave bovenop de Nitraatrichtlijn zou leiden tot onevenredige kosten voor de sector.

Nederland zal daarnaast voldoen aan verplichtingen in het kader van andere internationale verdragen en regelgeving, zoals OSPAR en IMO.

Het Europese Hof heeft Nederland in het afgelopen jaar in gebreke gesteld omdat Nederland niet voldoet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn en de verplichtingen van de richtlijn Lozingen gevaarlijke stoffen. Nederland voldoet bovendien niet volledig aan de Stedelijk Afvalwaterrichtlijn. Nederland wil een geloofwaardige partner voor de EU blijven en zal de achterstanden daarom zo snel mogelijk wegwerken.

3) "Standstill"

De KRW richt zich op verbetering van de waterkwaliteit en eist een *stand still* van de feitelijke toestand van het water als minimumvoorwaarde, ook als de economie groeit en de bevolking toeneemt. Deze

verplichting geldt algemeen maar ook nog eens in het bijzonder wanneer een lidstaat lagere doelen wil stellen: dan vereist de KRW dat minimaal een stand still is gerealiseerd. Het realiseren van een stand still is daarmee des te noodzakelijker voor Nederland.

Nederland zal voor deze stand still in beginsel het jaar 2000 als referentie nemen. Als de feitelijke toestand van het water in de periode naar 2015 verbetert, dan zal die verbeterde toestand automatisch als referentie dienen. Bij het toestaan van nieuwe activiteiten is de beste kwaliteitstoestand tussen 2000 en 2015 de referentie: het opvullen van gerealiseerde verbeteringen met nieuwe emissies staat de KRW niet toe. Behoudens de uitzondering die de KRW zelf biedt voor nieuwe emissies vanuit duurzame gebruiksfuncties.

Voor een aantal probleemstoffen vergt een *stand still* van de feitelijke toestand van het water een aanzienlijke inspanning: de verbetering van de milieukwaliteit is nu al aan het stagneren en bij groei van economie en bevolking is op meerdere terreinen een verslechtering te verwachten. Om deze inspanning te kunnen leveren, zullen de emissies uit landbouw, overige diffuse bronnen, de rioolwaterzuiveringsinstallaties en het rioleringsstelsel aangepakt moeten worden. Ook hier geldt: brongericht gaat voor end of pipe.

Om een stand still te bereiken is het noodzakelijk dat in ieder geval de onderstaande maatregelen zullen worden gerealiseerd:

- nadat de RWZI's aan de Stedelijk Afvalwaterriichtlijn 91/271/EEG voldoen, zal sprake moeten zijn van een absolute ont koppeling. Ontkoppeling heeft als gevolg dat bij een eventuele toename van de bevolking en uitbreiding van activiteiten de milieukwaliteit in absolute zin niet verder zal verslechteren. Daarom zal het zuiveringsrendement, afhankelijk van de gebiedsspecifieke situatie en de uitvoering van het regenwaterbeleid, moeten toenemen;
- gemeenten zullen voldoen aan de bestaande afspraken over het terugdringen van de vuil last door riooloverstorten. De risicovolle overstorten zullen uiterlijk in 2005 moeten worden gesaneerd. In de Beleidsbrief Regenwater en Riolering van VROM zal worden aangegeven wanneer het realiseren van de basisinspanning achterwege kan blijven indien op een andere manier (met name afkoppelen) een betere waterkwaliteit kan worden bereikt.

4) Opstellen van haalbare doelen binnen de randvoorwaarden van de KRW

De lidstaten stellen zelf de doelstellingen voor de ecologische toestand vast. De methode en een kwalitatieve omschrijving van de doelen liggen echter vast in de KRW en de doelen moeten op Europees niveau worden afgestemd (de zogenaamde 'intercalibratie'). De beleidsruimte die de KRW biedt, zal Nederland in de periode naar 2009 benutten om reële en haalbare doelen te formuleren. Bij het opstellen van de ecologische doelen zal Nederland rekening houden met het bestaande natuurbeleid.

Nederland wil voorkomen dat kleine, kwetsbare of beschermde gebieden maatgevend worden voor de doelen en maatregelen in grote waterlichamen. De KRW biedt de mogelijkheid voor differentiatie van doelen en maatregelen, bijvoorbeeld door deze kwetsbare gebieden als aparte waterlichamen te benoemen. Om tot haalbare doelen te komen, zal Nederland deze mogelijkheid optimaal benutten. Het grotere aantal waterlichamen leidt wellicht tot iets hogere administratieve lasten, maar die staan in geen verhouding tot de zeer omvangrijke opgave die zou voortvloeien uit te hoge doelen en maatregelen voor grote delen van de Nederlandse wateren.

De Kaderrichtlijn Water onderscheidt natuurlijke, sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen. Voor natuurlijke wateren geldt de doelstelling Goede Ecologische Toestand. Voor sterk veranderde en kunstmatige wateren geldt een onder die omstandigheden haalbare milieudoelstelling. Wateren zijn sterk veranderd als de hydro-morfologische omstandigheden door menselijke ingrepen zo veranderd zijn dat de goede ecologische toestand redelijkerwijs niet haalbaar is. De meeste Nederlandse wateren zijn te beschouwen als sterk veranderd. Dit komt door het intensieve bodemgebruik, de lage ligging ten opzichte van de zeespiegel en de sterk gereguleerde waterhuishouding. Kunstmatige, door de mens aangelegde wateren zijn bijvoorbeeld kanalen en sloten, maar ook de Oostvaardersplassen.

5) Gebiedsgerichte aanpak in beschermde gebieden

In de periode tot 2015 zal Nederland prioriteit geven aan behalen van waterkwaliteitsdoelen in beschermde gebieden. Nederland zal hiervoor een gebiedsgerichte aanpak inzetten. Maatregelen zullen worden opgenomen in de stroomgebiedbeheersplannen.

Voor een goede implementatie van de KRW is een groot aantal andere richtlijnen van belang. Die richtlijnen hebben een gebiedsgericht karakter: de Zwemwater-, Drinkwater-, Nitraat-, Vogel- en Habitatrichtlijn. In de gebieden die onder deze richtlijnen vallen, moet de waterkwaliteit voldoen aan de eisen van de richtlijnen die er van toepassing zijn. Het afgelopen jaar bleek Nederland voor een groot aantal locaties niet te voldoen aan de eisen van de Zwemwaterrichtlijn en de Nitraatrichtlijn. Op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn gelden voor de beschermde gebieden en soorten specifieke chemische en ecologische eisen voor oppervlakte- en grondwater, die bindend zijn voor de KRW.

6) Algemene gebiedsgerichte aanpak 2015-2027

Voor de periode na 2015 zal Nederland insteken op (aanvullende) gebiedsgerichte doelen en maatregelen, ook buiten de beschermde gebieden. De wijze waarop hier mee wordt omgegaan, zal in het stroomgebiedbeheersplan 2009 worden opgenomen.

7) Fasering doelen tot uiterlijk 2027

De KRW biedt onder voorwaarden mogelijkheden voor faseren van doelen als het bereiken van de goede toestand in 2015 tot onredelijke eisen leidt. Nederland zal vaak gebruik moeten maken van de mogelijkheden om het realiseren van de doelen te faseren. Op die manier krijgen de sectoren de tijd om zich aan te passen aan de nieuwe eisen. Daarbij moet het voor betrokkenen duidelijk te zijn dat uitstel niet zal leiden tot afstel.

De KRW gaat er in beginsel vanuit dat de goede toestand in 2015 bereikt moet zijn. Dit is te beschouwen als de 'basisvariant'. In bepaalde situaties kan deze basisvariant tot onredelijke eisen leiden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de studie 'Aquarein' (Alterra, 2003) naar de gevolgen voor de landbouw. De KRW biedt dan, onder voorwaarden, mogelijkheden om de basisvariant aan te passen:

Type aanpassing	Eisen die KRW stelt aan gebruik maken van deze aanpassing
Fasering van termijnen voor realisatie van milieudoelstellingen	<ul style="list-style-type: none">• Technische onhaalbaarheid• Realisatie vraagt onevenredige kosten• Natuurlijke omstandigheden beletten tijdige verbetering

Als Nederland van deze mogelijkheden gebruik wil maken, is daar geen toestemming voor nodig van de Europese Commissie. De Commissie heeft wel de mogelijkheid om een inbreukprocedure tegen Nederland te starten indien Nederland zich te gemakkelijk van de verplichtingen afmaakt. Daarvoor zal de Commissie ongetwijfeld ook kijken naar het nu bestaande Nederlandse beleid. Fors naar beneden bijstellen van inzet tot onder het niveau van het bestaande Nederlandse beleid is daarmee uitgesloten.

Fasering van de doelen sluit aan bij het bestaande Nederlandse beleid van het NMP4. Daarin wordt de overgang naar een meer duurzaam functioneren van sectoren eveneens gefaseerd tot 2030, zodat afstemming mogelijk is op vervangings- en investeringscycli.

8) Vaststellen van lagere doelen

Nederland streeft ernaar om de doelen van de KRW uiterlijk in 2027 te realiseren. Wanneer specifieke omstandigheden dit voor bepaalde waterlichamen onmogelijk maken, zal daarvoor een ander doel worden geformuleerd. De KRW biedt, onder randvoorwaarden waaronder ten minste stand still, een aantal mogelijkheden om minder strenge doelen te stellen.

Type aanpassing	Eisen die KRW stelt aan gebruik maken van deze aanpassing
Vaststellen van minder strenge doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Onhaalbaarheid door effecten van maatschappelijke gebruiksfuncties • Onhaalbaarheid vanwege natuurlijke gesteldheid • Realisatie onevenredig kostbaar • Geen verdere achteruitgang in de toestand van het aangetaste lichaam
Tijdelijke achteruitgang van de toestand	<ul style="list-style-type: none"> • Natuurlijke omstandigheden of overmacht die redelijkerwijs niet te voorzien waren
Nieuwe ontwikkelingen	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een waterlichaam

De mogelijkheden staan in bovenstaand schema. Om van deze mogelijkheden gebruik te maken moet aan alle navolgende voorwaarden worden voldaan:

- a) er zijn geen alternatieven beschikbaar die geen onevenredig hoge kosten met zich mee brengen;
- b) voor oppervlaktewateren wordt de best mogelijke ecologische en chemische toestand bereikt die haalbaar is, voor grondwater treden zo gering mogelijke veranderingen in de grondwatertoestand op;
- c) de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden specifiek vermeld in het stroomgebiedbeheersplan.

Het valt niet uit te sluiten dat de doelen van de KRW niet haalbaar blijken te zijn, zelfs als de sectoren ruime tijd krijgen om zich op de nieuwe situatie in te stellen. Duurzaam gebruik van het water en een ecologische gezond systeem blijven de randvoorwaarden voor die nieuwe doelen.

3. Inzet per probleemveld

In het navolgende wordt per beleidsthema aangegeven hoe Nederland met de extra opgave van de KRW om zal gaan. De inzet per beleidsthema is na overleg met bestuurlijke partijen en maatschappelijke organisaties bepaald.

3.1 *Prioritair (gevaarlijke) stoffen*

De KRW maakt onderscheid in prioritair (gevaarlijke) stoffen, stroomgebiedrelevante stoffen en chemische elementen die mede bepalend zijn voor de ecologische toestand.

De prioritair (gevaarlijke) stoffen omvatten een aantal bestrijdingsmiddelen, polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), zware metalen en overige organische microverontreinigingen. De KRW vereist dat lozingen en emissies van de prioritaire (gevaarlijke) stoffen progressief verminderen dan wel stopgezet worden. De Europese Commissie heeft het voornemen voor de prioritair (gevaarlijke) stoffen eind 2006 gemeenschappelijke waterkwaliteitsnormen op te stellen en beheersingsmaatregelen voor puntlozingen en mogelijk ook voor diffuse bronnen.

De doelen voor prioritair (gevaarlijke) stoffen zijn in Nederland naar verwachting zeer moeilijk te realiseren vanwege historische belasting, aanvoer vanuit het buitenland of technische onhaalbaarheid. Maatregelen op nationaal niveau zijn daarom niet of nauwelijks effectief. Nederland zal daarom inzetten op communautair beleid. Hoewel een communautair maatregelenpakket negatieve gevolgen kan hebben voor de betrokken sectoren, leidt het wel tot een Europees *level playing field*. De kosten van maatregelen kunnen alleen op deze manier worden doorberekend aan de gebruiker. Als Nederland de Europese normen niet kan halen vanwege de eerder genoemde oorzaken, dan zal geen aanvullend nationaal beleid worden ontwikkeld.

De Europese Commissie werkt aan een dochterrichtlijn voor prioritair (gevaarlijke) stoffen. Nederland gaat alleen akkoord met deze richtlijn als deze uitvoerbaar, handhaafbaar, kosteneffectief is. De richtlijn moet een efficiënte invulling geven aan het subsidiariteitsbeginsel en tot haalbare en betaalbare maatregelen leiden.

De richtlijn waar de commissie aan werkt, omvat 34 stoffen. Nederland zal naar verwachting voor 15 stoffen de doelen van de KRW in 2015 halen. Zes andere stoffen zullen zeker niet overal aan de norm voldoen (cadmium, fluoranteen, endosulfan, isoproturon, nikkel en tributyltin). Voor negen stoffen is dit onzeker omdat de oorzaak van huidig overschrijden nog niet bekend is en effectiviteit van mogelijke maatregelen niet goed te voorspellen. Over de laatste vier prioritair (gevaarlijke) stoffen zijn helemaal geen gegevens beschikbaar en kan in deze fase dus niets worden gezegd.

Ook voor PAK's, is het doel formeel het uitfaseren van 'lozingen' in 2020. De verbranding van fossiele brandstoffen leidt tot het ontstaan van PAK's. Het is niet voorstelbaar dat aan verbranding van fossiele brandstoffen voor 2020 een einde zal komen. Nederland zal daarom inzetten op wel reële doelen en maatregelen.

3.2 *Eutrofiërende stoffen*

Nederland heeft te maken met grote eutrofiëringproblemen, ondanks inspanningen in de afgelopen jaren. Fosfaat en stikstof zijn de belangrijkste oorzaak. De gehalten van deze stoffen zijn in de oppervlaktewateren ongeveer twee keer zo hoog als de huidige normen⁵.

De binnenlandse belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfaat is afkomstig van de landbouw (ca 45-60%), rioolwaterzuiveringsinstallaties (ca 30-35%) en industrie (ca 5-20%). In de rijkswateren zijn de nutriënten afkomstig uit het buitenland (70 %), van de landbouw (15 %) en uit rioolwaterzuivering (15%). In de regionale wateren vormen de landbouw (ca 50%) en de rioolwaterzuiveringen de belangrijkste bronnen. Bij de eutrofiëring vindt het grootste deel van de belasting indirect plaats door af- en uitspoeling van nutriënten uit mest. De nutriëntenconcentraties vertonen grote regionale verschillen. In kleine voornamelijk landbouwbeïnvloede wateren worden de

⁵ Water in cijfers 2003, CIW rapport, 2003

hoogste concentraties aangetroffen in gebieden op zeelei of laagveen, waar zich ook een groot areaal glastuinbouw bevindt⁶.

Nederland zal op verschillende fronten inzetten om de eutrofiëring terug te dringen.

Ten eerste zal Nederland voldoen aan de bestaande richtlijnen. Daarvoor zullen alle betrokken partijen een substantiële bijdrage moeten leveren. Om aan de verplichtingen van de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) te kunnen voldoen⁷, zal het huidige mestbeleid aanzienlijk aangescherpt moeten worden. Het Nederlandse beleid daartoe wordt vastgelegd in het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn⁸. Het kabinet zal onderzoeken hoe de implementatie van de KRW en de implementatie van de nitraatrichtlijn zo goed mogelijk op elkaar afgestemd kunnen worden.

Nederland voldoet ook nog niet aan de Stedelijke Afvalwaterriichtlijn (91/271/EEG). De vereiste om op 31 december 1998 een zuiveringsrendement van 75 % voor stikstof te bereiken, is niet gehaald. Dankzij een aanzienlijke inspanning zal naar verwachting 31 december 2005 wel aan de eisen worden voldaan.

Ten tweede vereist de KRW dat de milieukwaliteit in absolute zin niet verder verslechtert. Als de bevolking toeneemt of de economie groeit, zal het zuiveringsrendement nog verder omhoog moeten. Daardoor zal de nationale emissie uit rioolwaterzuiveringsinstallaties nog enigszins dalen. Omdat de milieukwaliteit daarna niet mag verslechteren, zal het zuiveringsrendement verder moeten toenemen als de bevolking of de economie groeit. Naar verwachting zijn extra investeringen nodig. Ook het ingezette regenwaterbeleid gericht op afkoppelen zal leiden tot een daling van de emissies uit rioolwaterzuiveringsinstallaties. VROM rondt hier een beleidsbrief over af. Lokaal kunnen de directe regenwaterlozingen soms een toename van de emissie betekenen. Of deze toename ook een achteruitgang in de milieukwaliteit betekent, hangt af van de lokale situatie.

Ten derde zal in de periode tot 2015 een extra gebiedsgerichte aanpak van de eutrofiëring in de 'beschermde gebieden' plaatsvinden (waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden). Dit zal een onderdeel zijn van het stroomgebiedsbeheersplan. De aanpak richt zich op reductie van eutrofiëring door de landbouw en op een hoger rendement van rioolwaterzuiveringsinstallaties. In de periode na 2015 zal deze extra gebiedsgerichte aanpak ook buiten de beschermde gebieden plaatsvinden om aan de ecologische doelen van de KRW te voldoen.

Nederland wil in EU-kader met bovenstrooms gelegen lidstaten afspreken dat zij problemen niet afwentelen op benedenstrooms gelegen landen. Dit betekent dat bovenstrooms gelegen lidstaten soms strengere maatregelenpakketten zullen moeten nemen dan voor hun eigen gebied noodzakelijk is.

Als in de periode tot 2009 blijkt dat de bovenstaande aanpak niet toereikend is om de doelen van de KRW te halen, zal Nederland inzetten op het faseren en/of het verlagen van de doelen. De extra investeringen in rioolwaterzuiveringsinstallaties zullen gebiedsgericht plaatsvinden en hun beslag krijgen in de stroomgebiedsbeheersplannen (2009). Dit zal gebeuren in combinatie met de verwachte aanscherping van het mestbeleid.

Gezien de belasting van het water eist de KRW dat Nederland voor de nutriënten stikstof en fosfaat normen opstelt. Afhankelijk van de ecologische doelen die worden gesteld is hierbij differentiatie in de normstelling mogelijk. In de stroomgebiedbeheersplannen moet dit worden uitgewerkt.

⁶ MINAS en milieu, Balans en verkenningen, RIVM, 2002

⁷ Nederland is de verplichtingen voortvloeiend uit de Nitraatrichtlijn niet nagekomen. De Tweede Kamer is hierover recent geïnformeerd (vergaderjaar 2003-2004, 26729, nr. 58).

⁸ Met het Derde Actieprogramma Nitraatrichtlijn, waar over de Tweede Kamer in december 2003 geïnformeerd is, wordt uitvoering gegeven aan het Hofarrest en de doelstellingen op het gebied van grond- en oppervlaktewater van de Nitraatrichtlijn. Centraal staat de invoering van een gebruiksnormstelsel op de kortst mogelijke termijn. Uitgangspunt is dat in 2009 de 50 mg NO₃ per liter in het bovenste grondwater gerealiseerd zal worden. Voor fosfaat is het uitgangspunt om gebruiksnormen voor totale fosfaatbemesting te hanteren. Deze gebruiksnormen zullen primair worden afgeleid van de huidige verliesnormen, met dien verstande dat in het nieuwe stelsel ook fosfaatkunstmest onderdeel zal zijn van de gebruiksnormen. Vervolgens zal een traject van aanscherping van de fosfaatgebruiksnormen worden ingezet, gericht op een verdere daling van de fosfaatbemesting en het bereiken van evenwichtsbemesting. In mei zal er een aanvulling op het 3^e actieprogramma naar de Commissie worden gezonden met daarin de gebruiksnormstelling voor stikstof en fosfaat in de komende jaren. De uitkomsten van de gesprekken met de Commissie over de normstelling stikstof en fosfaat in het kader van het nitraatactieprogramma zullen leidend zijn voor het mestbeleid en implementatie van de KRW de komende jaren.

3.3 *Zware metalen en PCB's*

Sommige zware metalen behoren tot de categorie 'prioritaire stoffen' en zijn hierboven behandeld; andere behoren tot 'overige stoffen' die in significante hoeveelheden de wateren belasten. De lidstaten moeten hiervoor zelf milieukwaliteitsnormen opstellen, conform de EU-protocollen. Nederland zal normen moeten opstellen voor o.a. zink, koper en PCB's. Hoewel de toepassing van PCB's in Europa al enkele decennia verboden is, zijn de gehalten van deze stoffen nog zo hoog dat zij de huidige nationale normen overschrijden.

De KRW eist voor deze stoffen de goede toestand in 2015. Waar dit in de periode naar 2009 praktisch niet haalbaar blijkt, zal Nederland inzetten op het faseren en verlagen van de doelen. Belangrijke motivatie hiervoor vormen de historische achtergrondwaarden of belasting, de aanvoer vanuit het buitenland of de technische onhaalbaarheid om in 2015 aan de doelen te voldoen. Om zo dicht mogelijk bij de eisen van de KRW te komen, zal Nederland zowel nationaal als internationaal inzetten op brongerichte én effectgerichte maatregelen, waarbij brongerichte de voorkeur hebben.

Nederland zal de uitvoering van het bestaande nationale beleid aanscherpen, zodat de MTR-normen voor zware metalen en PCB's binnen bereik komen. Het gaat hierbij om het beleid voor diffuse bronnen en het productbeleid voor de bouw, verkeer en vervoer, industrie en landbouw (kunstmest en diervoeders). Deze verscherpte uitvoering moet ten minste leiden tot een stand still. Waar dat nog niet het geval is, zullen extra maatregelen moeten worden genomen.

In de periode tot 2015 zal ten minste in de 'beschermde gebieden' (waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden) een combinatie van maatregelen nodig zijn. Het gaat naar verwachting om een extra aanpak van de eutrofiëring én de diffuse bronnen én een verhoging van de reinigingsinspanning van rioolwaterzuiveringsinstallaties. In de periode na 2015 zal deze aanpak gebiedsgericht ook buiten de beschermde gebieden plaatsvinden om aan de ecologische doelen van de KRW te voldoen.

Nederland zal bestaande problemen bij de bron aanpakken en nieuwe problemen voorkomen. Vanwege de hoge kosten is het niet haalbaar om alle bestaande problemen op te lossen. Het vervangen van bijvoorbeeld koperen waterleidingen en zinken dakgoten of vangrails is extreem duur. Wel is winst te behalen door mee te liften met renovaties en de herinrichting van het stedelijk gebied. Het voorkomen van nieuwe problemen stelt extra eisen aan bedrijventerreinen en woningbouw. In nieuwe ontwikkelingen zullen innovaties en vervangende bouwmaterialen moeten worden toegepast.

Naast deze brongerichte maatregelen zijn ook effectgerichte maatregelen noodzakelijk. Afhankelijk van de specifieke situatie in een gebied zal een optimale mix van maatregelen worden gekozen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het verminderen van de uitstoot van zware metalen uit de rioolwaterzuiveringsinstallaties en riooloverstorten door een verdere optimalisatie van de waterketen (afkoppelen van regenwateraanvullende technieken in rioolwaterzuiveringsinstallaties en riolering) en maatregelen in het watersysteem zelf (zoals baggeren en natuurvriendelijke oevers). Investeren in de rioolwaterzuiveringsinstallaties zijn naar verwachting zeker nodig. Het gaat daarbij om de invoering van nieuwe technieken om het zuiveringsrendement te verhogen, bijvoorbeeld een 4^e –trapszuivering.

De binnenlandse emissies van zware metalen komen van een groot aantal bronnen: landelijk gebied, rioolwaterzuiveringsinstallaties, industrie, bouwmaterialen, scheepvaart en depositie. De uitspoeling van het landelijk gebied levert een groot aandeel van de binnenlandse vracht: circa 30% voor koper en 50% voor cadmium en zink. Het huidige beleid om de binnenlandse emissies van zware metalen terug te dringen bestaat uit het stimuleren van duurzaam bouwen, het saneren van riooloverstorten, verdere sanering van industriële emissies door vergunningverlening en wijzigingen in de waterhuishouding (inlaat uit andere gebieden).

De binnenlandse emissies van PCB's zijn grotendeels gesaneerd. Er is echter sprake van historische belasting (afvalstort, waterbodems) en belasting vanuit nog bestaande toepassingen. Verspreiding vindt plaats via lozingen van RWZI's en verspreiding van verontreinigd sediment. In de grotere wateren worden PCB's uit het buitenland via natuurlijk sedimenttransport aangevoerd. Het huidige beleid is gericht op sanering en actieve verwijdering van PCB-houdende toepassingen. Zowel op EU-niveau, UN-ECE en OSPAR-niveau zijn afspraken en richtlijnen opgesteld om een actieve verwijdering van PCB houdende toepassingen en apparatuur uiterlijk 2010 te hebben gerealiseerd.

3.4 Gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen

Om aan de eisen van de KRW te voldoen zal Nederland de belasting met gewasbeschermings- en bestrijdingsmiddelen aanzienlijk moeten terugbrengen. Uit de Bestrijdingsmiddelenrapportage 2002 blijkt dat deze stoffen ook de nationale MTR-normen fors overschrijden. De toepassing van bestrijdingsmiddelen in de land- en tuinbouwsector en in het stedelijk gebied (onkruidbestrijding) zal brongericht worden aangepakt, conform de Nota Duurzame Gewasbescherming 2004.

Op de lijst van prioritaire stoffen staan veertien bestrijdingsmiddelen, waarvan een beperkt aantal nog toegelaten wordt in Nederland. Voor deze middelen stelt de KRW strengere eisen: een progressieve vermindering dan wel stopzetting van lozing en emissie.

De inschatting is dat deze opgave gerealiseerd wordt met het voorgenomen beleid in de Nota Duurzame Gewasbescherming. Daarin is een reductie van de milieubelasting met 95 % in 2010 t.o.v. 1998 opgenomen. Realisering van de doelen lijkt mogelijk met uitvoering van het toelatingsbeleid, de bestaande regels voor beperking van de emissie en het Convenant Gewasbescherming. Als de doelen hiermee niet bereikt worden, zullen extra maatregelen worden voorgeschreven.

Nederland zal aandringen op snelle afronding van het Europese harmonisatieproces over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen. Het kabinet acht het wenselijk dat het criterium 'winning van drinkwater uit oppervlaktewater' wordt geoperationaliseerd. Nederland is daarom overleg gestart met andere lidstaten. Inmiddels is gebleken dat ook andere lidstaten voorstander zijn van operationalisering. Het kabinet zal daarom in de geëigende Europese overlegkaders er op inzetten dat op zo kort mogelijke termijn invulling en toepassing van het drinkwatercriterium zal plaatsvinden. Daarnaast zal Nederland in EU-verband pleiten voor een scherpe normstelling (level playing field). Nederland zal geen nieuw beleid introduceren dat stringenter is dan de Europese normen voorschrijven, tenzij een specifiek Nederlands probleem daarom vraagt.

3.5 Ecologische doelen

De KRW verplicht de lidstaten om zelf ecologische waterkwaliteitsdoelstellingen vast te stellen. De systematiek en een kwalitatieve omschrijving liggen al vast in de KRW. De KRW verplicht een soort internationale *benchmark*, zodat er geen grote verschillen in inzet tussen de lidstaten ontstaan. De milieukwaliteit moet in absolute zin minimaal op hetzelfde peil blijven.

In de stroomgebiedsbeheersplannen (2009) zal Nederland ecologische doelen vaststellen die haalbaar zijn, eventueel met fasering tot 2027. Nederland zal waar mogelijk en nodig waterlichamen als 'Kunstmatig' of 'Sterk Veranderd' aanwijzen (zie paragraaf 2.3).

Wanneer historische verontreiniging het bereiken van de Goede Ecologische Toestand of Potentieel onmogelijk maakt, zal de mogelijkheid van fasering of lagere doelen worden benut.

Fasering of verlaging van de KRW-doelen is overigens niet mogelijk als dat in strijd is met het realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Om de instandhoudingseisen van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden te realiseren is extra gebiedsgericht beleid nodig.

De ecologische toestand wordt beschreven aan de hand van de samenstelling en mate van voorkomen van biologische groepen, inrichting en morfologie, overige stoffen en ondersteunende fysisch chemische parameters. Voor de 'overige stoffen' die de wateren significant belasten en de ondersteunende fysisch chemische parameters moeten de lidstaten zelf milieukwaliteitsnormen opstellen. Voor deze stoffen geldt de doelstelling goede ecologische toestand. In Nederland gaat het in ieder geval om eutrofiërende stoffen, PCB's, en zware metalen als chroom, koper en zink. (zie 3.3)

Het terugdringen van de hydromorfologische belasting draagt bij aan het realiseren van de ecologische doelen. In Nederland is de hydromorfologische belasting groot, vanwege ingrepen voor de bescherming tegen overstrooming en intensieve gebruiksfuncties. Het is nieuw voor Nederland dat hiervoor ecologische doelen moeten worden vastgelegd. De extra opgave is evenwel beperkt omdat de monitoring en de maatregelpakketten er echter al wel op zijn geënt. De KRW zal deze aanpak versterken.

Nederland zal de huidige functies van de grond als uitgangspunt nemen bij het bepalen van de doelen en maatregelen van de KRW. Zonder ingrijpende maatregelen zal het bereiken van de Goede Ecologische Toestand in veel wateren vaak niet mogelijk zijn. Nederland zal mogelijkheden om mee te liften met reeds voorgenomen functiewijzingen en/of de dynamiek in ruimtelijke ontwikkelingen optimaal benutten. Met name ruimtelijke maatregelen ten behoeve van het nieuwe waterbeheer (WB21) alsmede de Reconstructie en de herinrichting van het landelijk gebied zullen nadrukkelijk worden benut.

De benadering die Nederland in deze kiest, impliceert dat er in beginsel geen sprake zal zijn van een expliciet ruimteclaim voor het realiseren van de doelen van de KRW. Dit wordt getoetst als één van de criteria bij het bepalen van die doelen, met name voor kunstmatige en sterk veranderde wateren. Dat betekent echter niet dat aanpassingen of veranderingen in het ruimtegebruik volledig kunnen worden uitgesloten. Ten behoeve van het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 zal worden bezien welke ruimtelijke ingrepen (functieaanpassing, functieverandering, aanpassing planologisch regime) een effectieve bijdrage kunnen leveren om aan de eisen van de KRW te kunnen voldoen. Het bepalen van doelen en van een gebiedsgericht kosteneffectief maatregelen pakket zal in nauwe samenspraak met de medeoverheden plaatsvinden.

In vrijwel heel Nederland is de waterhuishouding kunstmatig of sterk veranderd. De aanpassing zijn uitgevoerd voor de bescherming tegen overstromingen, het voorkomen van wateroverlast, voorzieningen voor de landbouw en andere gebruiksfuncties. Deze aanpassingen hebben het watersysteem sterk beïnvloed. Waar nieuwe aanpassingen in het watersysteem noodzakelijk zijn, zal Nederland in beginsel een oplossing kiezen die het ecosysteem niet verder belast. De veiligheid blijft echter voorop staan. Daarnaast is het wenselijk om kenmerkende hydromorfologische omstandigheden waar mogelijk te herstellen. Herstel is uitstekend te combineren met de aanpak van veiligheid en wateroverlast. Ruimte voor de rivier en het weer laten meanderen van beken zijn daar goede voorbeelden van.

Op enkele plaatsen zijn ook in het watersysteem maatregelen gewenst. Voorbeelden daarvan zijn vistrappen bij stuwen en herstel van de zoet-zoutgradiënten (onder meer "Haringvliet de Kier").

In watersystemen met veel verontreinigingen kan de inzet van herstel- en inrichtingsmaatregelen soms bijdragen aan het bereiken van de doelen. Zo kan actief visstandbeheer in combinatie met de aanleg van paaiplaatsen een effectief middel zijn om de effecten van eutrofiëring te bestrijden. Ook 'plas-dras'-oeverzones die denitrificatie bevorderen, kunnen daaraan bijdragen. Waar de normen voor stoffen niet gehaald worden, moeten de mogelijkheden van een dergelijke effectgerichte aanpak in beschouwing worden genomen. Sinds de Derde Nota Waterhuishouding worden herstel- en inrichtingsprojecten uitgevoerd. De KRW onderstreept het belang van voortzetten van deze aanpak.

Sommige wateropgaven zijn op te lossen door functies te situeren op plaatsen die daar waterstaatkundig het meest geschikt voor zijn. Door bij locatiekeuzes beter rekening te houden met de eisen die het watersysteem stelt, kunnen problemen op het gebied van waterkwaliteit (en waterkwantiteit) vaak worden voorkomen. Ook het bestemmen van een laaggelegen uiterwaard voor woningbouw is vanuit het oogpunt van goed waterbeheer ongunstig. De watertoets, verankerd in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening, is een geschikt instrument om te beoordelen of een ruimtelijk besluit ook vanuit het wateroogpunt verstandig is. Ook waterkwaliteitsaspecten kunnen een rol spelen in de watertoets, door toepassing van de trits schoonhouden, scheiden en zuiveren.

Ondanks deze aanpak zal de Goede Ecologische Toestand in veel wateren niet haalbaar zijn vanwege de grote hydromorfologische belasting. Nederland zal deze wateren aanwijzen als 'sterk veranderd'. Hiervoor geldt een specifieke doelstelling die rekening houdt met de lokale omstandigheden.

De KRW stelt dat grondwaterlichamen in 2015 in een goede chemische en kwantitatieve toestand moeten verkeren. De goede kwalitatieve toestand houdt in dat er geen verslechtering optreedt van terrestrische en aquatische ecosystemen die direct afhankelijk zijn van het grondwater. De goede

kwantitatieve toestand houdt in dat onttrekking en aanvulling van grondwater in evenwicht zijn. Dit laatste is in overeenstemming met het huidige nationale beleid.

De Europese Commissie heeft een voorstel van een Grondwaterrichtlijn voorgelegd aan het Europees Parlement en Europese Raad. Het voorstel bevat communautaire normen voor nitraat en pesticiden, voortkomend uit de Nitraatrichtlijn en de Gewasbeschermingsrichtlijn. Voor andere risicostoffen moeten de lidstaten volgens het voorstel drempelwaarden afleiden. Op basis daarvan wordt de chemische toestand vastgesteld en moeten zonodig maatregelen worden getroffen. De randvoorwaarden voor een Nederlandse instemming moeten nog worden bepaald. In ieder geval mag de richtlijn geen verbod bevatten op elke vorm van indirecte lozing.

Voor het bereiken van een goede kwalitatieve toestand van het grondwater zal Nederland het huidige nationale grondwaterkwaliteitsbeleid doorzetten. Dit beleid is gericht op het voorkomen en beheersen van grondwaterverontreiniging. Voor waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden stelt de KRW als doel het verlagen van de zuiveringsinspanning voor de productie van drinkwater uit grondwater. Samen met stoffenbeleid dat bij de andere beleidsthema's is beschreven, is het huidige grondwaterbeschermingsbeleid toereikend om dit doel te bereiken.

Voor het bereiken van een goede kwantitatieve toestand van het grondwater, zal Nederland, conform het huidige beleid, grondwateronttrekkingen voor gebruik door de industrie en de land- en tuinbouw terugdringen, voor zover dat niet tot overlast leidt. Door verplaatsing van grondwateronttrekkingen zal de invloed daarvan in gebieden met een te lage grondwaterstand teruggedrongen worden.

De KRW verplicht de lidstaten om grondwaterlichamen die van belang zijn voor de onttrekking van water voor menselijke consumptie, op te nemen in het Register van Beschermde Gebieden. De doelen voor deze grondwaterlichamen zal Nederland relateren aan de kwaliteit van de terrestrische ecosystemen. Naast de al genoemde doelen voor de beschermde gebieden, is hier minimaal een goede kwantitatieve toestand van toepassing.

3.8 *Waterbodems*

In Nederland is sprake van een historische verontreiniging van de waterbodems. Dat kan van invloed zijn op de toestand van het water. Nalevering van verontreinigende stoffen uit de waterbodems is van invloed op de chemische toestand van het grond- of oppervlaktewater. Een vervuilde waterbodem kan van invloed zijn op de ecologische toestand, doordat de verontreinigingen invloed hebben op het bodemleven en daarmee in de hele voedselketen doordringen.

Nederland zal in de komende jaren de kwaliteitsnormen voor waterbodems afstemmen op de eisen van de KRW. Deze nieuwe normen vervangen het systeem van klasse-grenzen inclusief de huidige eisen van de Wet Bodembescherming. Daarmee zal enerzijds duidelijk worden welke baggerspecie nog in oppervlaktewater kan worden verspreid als ook welke waterbodems gesaneerd moeten worden voor het realiseren van de doelen uit de KRW. Daarbij wordt ook gezien of afdekking met schoner sediment mogelijk is, zodat de historische vervuiling zonder nadelige effecten voor het milieu kan blijven liggen. De inzet van Nederland blijft om alle milieusaneringen van waterbodems vóór 2027 af te ronden. Als gevolg van de KRW zal de saneringsvoorraad veranderen en zullen bepaalde saneringen versneld worden uitgevoerd. De verwachting is evenwel dat de totale omvang niet zal toenemen. Onderkent wordt dat nalevering van nutriënten uit een opgeladen waterbodem een belangrijke bron kan vormen bij eutrofiering. Wanneer de aanvoer van nutriënten tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, kan baggeren een noodzakelijke maatregel vormen om de doelen ook feitelijk te halen.

Door de implementatie van de KRW zal het water én het sediment schoner worden. De vervuiling van waterbodems zal daarom in de toekomst niet verder toenemen.

3.9 *Drinkwatervoorziening*

De KRW verplicht de lidstaten om waterlichamen die gebruikt worden voor onttrekking voor menselijke consumptie, waaronder de drinkwatervoorziening, te beschermen. Nederlandse zet zich in om te komen tot Europese normen voor de waterkwaliteit die afdoende bescherming bieden aan de drinkwaterbronnen. Deze normstelling zal overigens alleen gelden voor water dat gebruikt wordt voor drinkwaterwinning. De lidstaten moeten voorkomen dat de kwaliteit in deze gebieden slechter wordt en

daarmee ervoor zorgen dat de zuiveringsinspanning voor de productie van drinkwater kleiner wordt. Hierbij is de huidige Drinkwaterrichtlijn het uitgangspunt.

Nederland zal het huidige beleid voortzetten, met speciale aandacht voor de intrek- en beschermingsgebieden voor grondwaterwinningen. Het grondwater wordt primair beschermd door een adequaat vergunningen beleid. Wanneer potentiële verontreiniging daarmee niet kan worden uitgesloten zal sturing van de ruimtelijke ordening, onder meer via de watertoets en bestemmingsplannen aan de orde zijn. De landelijke groei van grondwateronttrekkingen voor de drinkwatervoorziening is inmiddels gestopt. Het beleid om de industriële watervoorziening in 40 jaar ten opzicht van 1962 met 40 % te reduceren blijft actueel.

Circa 60 % van het Nederlandse drinkwater wordt gewonnen uit grondwater, de rest komt uit oppervlaktewater. Bij de grondwaterwinning veroorzaken bestrijdingsmiddelen en nitraat problemen. In oppervlaktewater vormen met name de restanten van bestrijdingsmiddelen en 'nieuwe stoffen' problemen. Een aanzienlijk deel van deze problemen vindt zijn oorsprong in het buitenland.

Het kabinet acht het wenselijk dat het criterium 'winning van drinkwater uit oppervlaktewater' bij toelating van bestrijdingsmiddelen wordt geoperationaliseerd.

3.10 *'Nieuwe' stoffen*

'Nieuwe stoffen' zijn stoffen waar in de huidige situatie geen normen voor zijn, maar die wel van invloed kunnen zijn op de ecologische en chemische toestand van het water. Te denken valt aan hormoonverstorende stoffen, (dier-)geneesmiddelen en brandvertragers (broomverbindingen). In Nederland wordt tot nu toe bij de toelating van geneesmiddelen geen tot weinig rekening gehouden met milieuaspecten. In 2001 heeft de Gezondheidsraad aangegeven dat de laatste jaren steeds meer geneesmiddelen voor mensen en dieren worden aangetroffen in het milieu. Nederland zal de aanwezigheid van (dier-)geneesmiddelen en andere 'nieuwe stoffen' in het oppervlaktewater en de effecten daarvan op het milieu nader onderzoeken. Daarbij zal expliciet aandacht worden besteed aan de effecten voor drinkwaterwinning. Hiervoor zal onder meer monitoring plaatsvinden. De KRW eist dat voor stoffen die in significante hoeveelheden de wateren belasten milieukwaliteitsnormen worden opgesteld. In de toekomst zullen wellicht normen worden opgesteld voor deze stoffen. Nederland zal bezien hoe middels het toepassen van breed werkende bioessays de noodzaak tot steeds verdere uitdijende stoffenlijsten met bijbehorende monitoring kan worden voorkomen.

3.11 *Kostenterugwinning*

De KRW eist dat tegen het jaar 2010 rekening wordt gehouden met het beginsel van terugwinning van kosten van waterdiensten. Ook moet het waterprijsbeleid prikkels bevatten voor een efficiënt gebruik en voor terugwinning van kosten. In Nederland is kostenterugwinning nu al de grondslag voor de financiering van het watergebruik en het waterbeheer. Hierbij vormen de principes 'de vervuiler betaalt' of de 'gebruiker betaalt' het uitgangspunt. De recente nationale besluitvorming over financiering van het waterbeheer (IBO) is geheel in lijn met de eisen van de KRW.

3.12 *Publieke participatie*

De KRW vereist drie vormen van publieke participatie: informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid van 'interested parties'. De verplichtingen voor informatievoorziening en consultatie zijn opgenomen in het Nederlandse wetsvoorstel voor de verankering van de KRW. Zodra de wetswijziging heeft plaatsgevonden, is dit deel van de opgave juridisch ingevuld. In de wet is dan bijvoorbeeld vastgelegd dat in 2007 inspraak plaatsvindt over 'belangrijke waterbeheerkwesties'. De actieve betrokkenheid van 'interested parties' gaat Nederland invullen door op de juiste momenten maatschappelijke partijen op nationaal niveau en op stroomgebiedsniveau te betrekken bij het implementatieproces (zie hoofdstuk 5). In de huidige situatie is de publieke participatie voor iedere planfiguur uit de Wet op de Waterhuishouding of Milieubeheer wettelijk geregeld.

4. De financieel economische gevolgen op hoofdlijnen

Nederland kiest voor een pragmatische uitvoering van de KRW: de milieukwaliteit mag in ieder geval niet verslechteren, ook niet als de economie groeit en de bevolking toeneemt. Zelfs met deze pragmatische uitvoering zal Nederland een forse extra opgave krijgen ten opzichte van de bestaande beleidspraktijk.

De extra opgave wordt in de periode naar 2009 verder uitgewerkt. Er moet rekening gehouden worden met de mogelijk aanzienlijke financieel-economische gevolgen voor de betrokken sectoren. Alle betrokken bestuurslagen zullen in het besluitvormingstraject trachten de kostenstijging zoveel mogelijk te beperken, ook in de richting van bedrijven en burgers.

Hieronder worden eerst de sectoren beschreven waar middels brongericht beleid het nodige gerealiseerd dient te worden. Daarnaast zal effect gericht beleid (riolering en RWZI's) aan de orde zijn.

4.1 Land- en tuinbouw

De landbouw heeft baat bij een goede kwaliteit van het water: het is de primaire productiefactor voor deze sector. Tegelijkertijd is de landbouw veroorzaker van een slechte waterkwaliteit, door emissies, lozingen en drift. Ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren levert de landbouw nog een forse bijdrage aan de eutrofiëring, de belasting met de bestrijdingsmiddelen en de belasting met zware metalen (diervoeding en kunstmest).

Het Nederlandse mestbeleid is gebaseerd op de nitraatrichtlijn, die tot doel heeft om verontreiniging van het oppervlaktewater en grondwater door nitraat afkomstig van agrarische bronnen terug te dringen en te voorkomen. Op dit moment worden gesprekken gevoerd met de EG-commissie over de precieze invulling van het 3^e actieprogramma nitraatrichtlijn. De resultaten van deze gesprekken zullen leidend zijn voor de implementatie van de KRW. Daarmee voegt de KRW geen financieel-economische consequenties toe aan de aanzienlijke consequenties van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn.

De aanpak van bestrijdingsmiddelen is geregeld in het Convenant Gewasbeschermingsmiddelen. De KRW leidt er toe dat het Rijk er zéér kritisch moet toezien dat het resultaat wordt behaald: bestaande MTR in 2010. Wanneer het terugdringen van emissies achterblijft bij de inzet uit het convenant, zal het Rijk de wetgeving aanscherpen. Ook is verdere verlaging nodig van gehalten aan zware metalen in kunstmest en diervoeding. In de periode naar 2009 wordt bezien hoe dit te realiseren is.

De noodzakelijke aanpak sluit aan bij het bestaande beleid maar leidt wel tot extra maatregelen.. Het is daarbij zeer belangrijk dat de sector zelf invulling geeft aan een goede duurzame landbouwpraktijk. Het Europese landbouwbeleid, de economische ontwikkeling en de innovatiekracht van de sector in de komende jaren zullen bepalend zijn voor de maatregelpakketten. Gekozen wordt voor gebiedsgericht maatwerk.

De gevolgen van de uitvoering van de Nitraatrichtlijn, die op dit gebied leidend is voor de implementatie van de KRW, zullen naar verwachting voor de landbouw niet gering zijn. Het streven is de gevolgen zo beperkt mogelijk te houden, zodat er nog ruimte in ons land blijft voor economisch gezonde agrarische bedrijven.

4.2 Onkruidbestrijding bij gemeenten

Het niet meer gebruiken van bestrijdingsmiddelen op verhard oppervlakte leidt tot hogere kosten voor het onderhoud. In de komende jaren dienen ontwikkelingen in gang te worden gezet om te zorgen dat er maatschappelijk aanvaardbare en kosteneffectieve alternatieven worden ontwikkeld. Daarvoor dient voldoende tijd gereserveerd te worden. Beëindiging in 2015 lijkt het vroegst haalbare.

4.3 Industrie

De druk om emissies naar het water aan te pakken zal door de KRW verder toenemen. Het voldoen aan de huidige normen en een *stand still* van de milieukwaliteit is daarvoor het minimum. Lozingen op het oppervlaktewater veroorzaken slechts lokaal nog overschrijding van de normen. Daar waar de gewenste chemische en ecologische kwaliteit nog niet is bereikt, zal versterkt worden ingezet op het voorschrijven van best uitvoerbare en best bestaande technieken. Voor een aantal stoffen, zoals benzeen, etheen en fluoriden, zal de emissie bij puntbronnen sterk moeten reduceren. Dit kan leiden tot extra kosten voor bedrijven. De bestaande systematiek van de Wvo houdt, waar nodig én mogelijk, rekening met de draagkracht van bedrijven.

Daarnaast worden nog veel stoffen in producten verwerkt, die uiteindelijk in het oppervlaktewater terechtkomen. Als het om prioritaire stoffen gaat, kan een productaanpak noodzakelijk zijn. Voorwaarde is dat concurrentieverhoudingen niet worden verstoord (*level playing field*) en dat de bedrijven de kosten kunnen doorberekenen. Dit vereist in beginsel een internationale aanpak. Aanpak op EU-niveau kan in sommige gevallen een aanvaardbare terugvaloptie zijn, als dit geen ongerechtvaardigde handelsbelemmeringen oplevert. In het traject tot 2009 wordt bezien of doorberekening van kosten daadwerkelijk mogelijk is en of dat niet tot onacceptabele kosten voor de consument leidt. De productaanpak kan een forse inspanning vragen van sommige bedrijven ook bij een internationale aanpak.

4.4 Bouw

Verduurzaamd hout

Het kabinet heeft reeds besloten dat bepaalde toepassingen van met arseen behandeld hout per medio 2004 verboden worden. Het gaat om toepassingen in woningbouw en toepassingen waarbij veel contact met de huid bestaat.

Bouwmetalen

Bouwmetalen zoals koper, zink, lood, nikkel en chroom vormen een diffuse bron. Overal waar ze zijn toegepast in de buitenlucht, bestaat kans op uitloging. De stoffen bereiken langs diverse routes het oppervlaktewater: direct, via de bodem of via het rioolstelsel. De KRW vereist een efficiënte aanpak van bouwmetalen. In de periode tot 2009 zal worden bezien of een communautair maatregelenpakket haalbaar is.

In november 2001 heeft de minister van VROM in een brief aan de Tweede Kamer de beleidslijn voor bouwmetalen uiteengezet. Het beleid bestaat uit het ontwikkelen van emissiearme producten en het ontmoedigen van het gebruik van uitlogende bouwmetalen door lokale overheden. In de periode tot 2009 wordt bezien of aanvullende regelgeving noodzakelijk is voor een efficiënte aanpak.

Om de doelen van de KRW te bereiken, is het noodzakelijk om bestaande problemen brongericht aan te pakken en nieuwe problemen te voorkomen. Duurzaam bouwen is daarvoor noodzakelijk. Vanwege de hoge kosten is het niet haalbaar om alle historische problemen met brongerichte ingrepen op te lossen. Het vervangen van bijvoorbeeld koperen waterleidingen en zinken dakgoten of vangrails is extreem duur. Wel is winst te behalen door mee te liften met renovaties en de herinrichting van het stedelijk gebied. Ook bij nieuwe ontwikkelingen zullen innovaties en vervangende bouwmaterialen moeten worden toegepast. Deze aanpak stelt extra eisen aan bedrijventerreinen en woningbouw.

De KRW zal er toe leiden dat het Rijk er kritisch op zal toezien dat het gewenste resultaat wordt geboekt: in ieder geval geen verdere verslechtering van de waterkwaliteit. Wanneer onverhoopt het terugdringen van nieuwe emissies achterblijven bij de inzet zal het Rijk inzetten op extra maatregelen.

4.5 Verkeer en vervoer

De KRW vormt een impuls om het door Nederland gewenste Scheepsafvalstoffenverdrag eindelijk te ratificeren.

In Nederland is koolteer reeds verboden (reductie PAK-emissies). De KRW biedt een aangrijpingspunt om dit ook in andere landen te verbieden.

Daarnaast is het noodzakelijk om internationaal afspraken te maken over het voorschrijven van beschikbare innovatieve technologie die de milieubelasting van schepen kan terugdringen. Een internationale aanpak voorkomt dat er concurrentienadelen ontstaan.

Om de emissies van TBT tot nul terug te brengen, is ratificering van de bestaande IMO-regeling nodig. Daarmee wordt tevens concurrentienadelen voorkomen. Voor het aanbrengen van TBT op schepen zijn voldoende alternatieven beschikbaar.

De bijdrage van het wegverkeer aan de belasting van het water is voor alle stoffen beperkt (onder de 1%) Zink vanaf de vangrails en enkele stoffen vanuit lekkage olie komen daar boven uit⁹. Lokaal kan deze invloed wel belangrijk zijn. In een CIW rapport is aangegeven op welke wijze de emissie door verbeterde weginrichting kan worden beperkt. Het gebruik van ZOAB, in combinatie met bermen, leidt tot enige reductie van de emissie door het wegverkeer. Voor het reduceren van zink-emissies zijn alternatieven voor de zinken vangrail van belang.

De emissie vanuit de auto's zelf dient door adequaat EU-voertuig beleid vorm te krijgen.

4.6 *Natuur*

De KRW zal een belangrijke impuls geven aan de realisatie van het natuurbeleid in Nederland door de verbetering van de waterkwaliteit en het efficiënt inzetten van het bestaande inrichtingsbeleid. Met name voor de 'beschermde gebieden', waaronder de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, en de Ecologische Hoofdstructuur zal de implementatie van de KRW een positief effect hebben. In de beschermde gebieden wordt het huidige beleid voor verdrogingsbestrijding daadkrachtig in uitvoering gebracht. Ook buiten de beschermde gebieden krijgt het Nederlandse water een kwaliteitsimpuls. De aanpak van eutrofiëring, prioritair stoffen, zware metalen en overige stoffen heeft een positieve uitwerking op natuurwaarden die afhankelijk zijn van schoon water. Dit wordt ondersteund door middel van een gedifferentieerde gebiedsgerichte aanpak bij de begrenzing van waterlichamen en het opstellen van doelen en maatregelen.

4.7 *Recreatie*

Voldoende schoon water is een belangrijke randvoorwaarde voor (water-)recreatie. De implementatie van de KRW zal de omstandigheden voor zwemmen, vissen en varen verbeteren. Daarnaast zal ook de belevingswaarde voor recreanten verbeteren: het zal aangenamer zijn om te wandelen of te fietsen. De implementatie van de KRW zal naar verwachting een positieve impuls geven aan de recreatiesector, die met een omzet van enkele miljarden per jaar in belang toeneemt.

Met het bestaande beleid (Zwemwaterriichtlijn en NW4) is een landelijk netwerk van inzamelstations voor de recreatievaart gerealiseerd. Een lozingsverbod voor de recreatievaart wordt als sluitstuk gezien. Het traject hiertoe wordt vanuit het huidige beleid in gang gezet. Er ligt geen extra opgave vanuit de KRW.

4.8 *Riolering en RWZI*

Riolering en RWZI's dienen in samenhang te worden gezien. Afkoppelen van regenwater heeft niet alleen tot gevolg dat de uitstoot vanuit overstorten wordt teruggedrongen. Ook het aanbod van water naar de RWZI wordt beperkt zodat daar efficiënter kan worden gewerkt.

De huidige basisinspanning door gemeenten is gericht op het verminderen van de afvalwaterlast uit het rioleringssysteem. 2005 wordt als streefjaar voor realisatie gehanteerd. De basisinspanning is een ruim 10 jaar geleden door de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW) opgestelde aanbeveling over de gewenste capaciteit van gemengde rioolstelsels ter vermindering van de riooloverstortproblematiek. De inspanning heeft tot nu toe vooral betrekking op het vergroten van de bergingscapaciteit in bestaande rioolstelsels, met name via het realiseren van bergbezinkbassins, maar daarnaast ook via het afkoppelen van delen van het stelsel (5-10%) en door de aanleg van verbeterde gescheiden stelsels. In de verwachte Beleidsbrief Regenwater en Riolering van VROM zal worden aangegeven wanneer het realiseren van de basisinspanning achterwege kan blijven wanneer op een andere manier (met name afkoppelen) een betere waterkwaliteit kan worden bereikt.

⁹ Werkdocument "Fact sheets diffuse bronnen. Korte beschrijving van een aantal diffuse bronnen." RIZA, 2003.

In het kabinetsstandpunt IBO waterbeheer is al aangegeven dat de komende jaren sterk ingezet wordt op het afkoppelen van regenwater. De inzet op afkoppelen zal tevens een belangrijk onderdeel worden van de Beleidsbrief Regenwater en Riolering. In het IBO rapport is aangegeven dat de kosten voor het voldoen aan de basisinspanning zullen leiden tot een stijging van maximaal 5,5% per jaar in de komende jaren. Het afkoppelen zal gedurende 30 jaar leiden tot een jaarlijkse stijging van €13 miljoen. In het totaal zou dat een uitgavenstijging betekenen van €1 miljard nu tot €1,5 miljard over 30 jaar. De KRW leidt in deze niet tot een extra opgave, wel wordt de noodzaak om die ook adequaat uit te voeren vergroot.

Verwacht wordt dat door de KRW de volgende extra maatregelen bij RWZI's noodzakelijk zullen blijken:

1. Op ongeveer de helft van de RWZI's -degene die lozen op kwetsbare en regionale wateren- zullen zeer waarschijnlijk moeten worden uitgerust met een drietal beschikbare technieken;
2. De overige RWZI's moeten waarschijnlijk worden uitgerust met actieve koolfiltratie vanwege prioritare stoffen & hormoonverstorende stoffen

Uitgaande van het realiseren van de doelstellingen voor afkoppelen zal de hoeveelheid water die moet worden gezuiverd met ongeveer een derde dalen. Met deze aannames zullen de uitgaven voor de zuivering tot 2027 jaarlijks met zo'n 1,2-2% moeten stijgen: van €1 miljard per jaar nu tot €1.250 - €1600 in 2027. De Unie van Waterschappen geeft aan dat bij de gehanteerde uitgangspunten gezien de vele onzekerheden rekening moet worden gehouden met een stijging die een factor 2 hoger ligt. Al met al zullen de lokale lasten hierdoor substantieel hoger worden.

In de stroomgebiedbeheersplannen van 2009 zal moeten worden aangegeven waar welk pakket van maatregelen noodzakelijk is. De besluitvorming zal gebiedsgericht plaatsvinden. Daarbij zal het telkens moeten worden bezien welke mix van brongerichte aanpak, afkoppelen van regenwater en extra zuivering (4^e trap) op RWZI's aan de orde is. In de aanloop naar 2009 is dan ook feitelijke besluitvorming over de kosten aan de orde.

Wijze van bekostiging.

In lijn met het IBO bekostiging waterbeheer zullen de extra kosten voor de RWZI's waar t.z.t. toe wordt besloten moeten worden verdisconteerd in de waterketen kosten. In hetzelfde kabinetsstandpunt wordt aangegeven dat voor de bekostiging van de gemeentelijke watersysteem taken (waaronder afvoer regenwater/afkoppelen) nog nader zal worden bezien hoe dit moet worden bekostigd.

4.9 Drinkwaterwinning

De KRW zal resulteren in een verder terugdringen van de belasting van grond- en oppervlaktewater. Daarmee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan bescherming van drinkwater voorraden voor de komende generaties.

5. Vervolgtraject

Het stroomgebiedbeheersplan in 2009 komt in verschillende stappen tot stand. Om tot een goed resultaat te komen is samenwerking nodig met de betrokken lidstaten, overheden, andere organisaties en burgers.

5.1 Samenwerking en afstemming

Europese Unie

De lidstaten stemmen de rapportages onderling af. Nederland zal ervoor waken dat hierbij géén aanscherping van de eisen van de KRW plaatsvindt en dat de maximale beleidsruimte wordt benut om tot haalbare doelen te komen. Nederland zal er tevens op inzetten dat er via de Europese intercalibratie geen aanscherping van de eisen van de KRW plaatsvindt. Ook de nieuwe richtlijnen voor Prioritaire stoffen, Grondwater en Zwemwater mogen niet tot aanscherping van de eisen leiden. Over de Nederlandse inzet zal overleg plaatsvinden met de betrokken overheden. De formele standpuntbepaling zal via de geëigende kanalen plaatsvinden in de EU-ministerraad, met consultering van de Tweede Kamer vooraf.

Stroomgebieden

De stroomgebiedaanpak is een voor Nederland essentieel aspect van de KRW. Over verschillende stappen is internationale afstemming nodig: de rapportage (2004), het overzicht van belangrijkste vraagstukken (2007) en het stroomgebiedbeheersplan (2009). Deze afstemming vindt plaats in de internationale rivierencommissie van de Schelde, de Maas, de Rijn en de Eems. Voor het Nederlandse deel van de Noordzee vindt internationale afstemming plaats in OSPAR. Nederland zal er op toezien dat verontreiniging bovenstrooms tenminste met dezelfde intensiteit wordt aangepakt als in Nederland. Bij het aanbieden van de verschillende nota's aan de Tweede Kamer, zal daar expliciet aandacht aan worden besteed.

Nationaal

De KRW richt zich formeel tot de lidstaten. De verschillende nota's (rapportage, planning, belangrijke vraagstukken, stroomgebiedbeheersplan) moet Nederland bij de EU-Commissie indienen. De nota's zullen voor verzending aan de Tweede Kamer worden aangeboden. De regio's zullen in belangrijke mate het werk uitvoeren en invulling geven aan de gebiedsgerichte keuzes. Waar dat efficiënt is of noodzakelijk voor de eenheid, worden taken landelijk uitgevoerd of worden landelijke kaders gesteld. Daarbij zal overleg plaatsvinden met de mede overheden. Voor de uitvoering van de KRW in de rijkswateren wordt nauw samengewerkt met de mede overheden.

Regionaal

Een groot deel van het werk en de verantwoordelijkheid voor maatregelen ligt op regionaal niveau (provincies, waterschappen en gemeenten). Deze partijen zullen dan ook nauw betrokken worden bij het opstellen van de nationale rapportages voor de KRW. De formele taakverdeling is in het wetsvoorstel over de implementatie van de KRW beschreven.

Publieke participatie

Publieke participatie bij de implementatie van de KRW bestaat uit informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid van geïnteresseerde partijen (artikel 14 KRW). Met informatievoorziening is Nederland al een heel eind op weg: er zijn diverse websites, nieuwsbrieven en e-zines om iedere geïnteresseerde, organisatie of belanghebbende te informeren over de KRW. De formele consultatierondes over de tijdtabel en het werkprogramma in 2006, het overzicht van de belangrijkste waterbeheerskwesties in 2007 en de concept-stroomgebiedsbeheersplannen in 2008, zijn verankerd in het wetsvoorstel voor de implementatie van de KRW.

Nederland nodigt maatschappelijke organisaties voor die tijd uit om actief deel te nemen aan het participatieve proces in alle fases van besluitvorming richting 2009 (stroomgebiedbeheersplannen). Het motto is: geen eindeloos gepolder, wel een actieve betrokkenheid en een constructieve bijdrage. De inbreng van organisaties draagt bij aan een zorgvuldige en gewogen besluitvorming over de opgaven van de KRW. Bij de totstandkoming van deze notitie is met diverse maatschappelijke organisaties en bestuurlijke partijen gesproken. Ook heeft een themabijeenkomst van het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee aangelegenheden bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat.

In 2004 werkt Nederland de actieve betrokkenheid van maatschappelijke organisaties verder uit. Dit levert een beeld op van de betrokken organisaties, de tijdstippen waarop zij een bijdrage leveren en de vorm van de bijdrage. Hierbij vindt afstemming plaats tussen de organisaties op nationaal niveau en op stroomgebiedsniveau. De organisatiestructuur blijft ook mogelijkheden bieden voor inhoudelijke inbreng door maatschappelijke organisaties. Via themabijeenkomsten van het OWN, wil Nederland meer algemene onderwerpen met maatschappelijke organisaties bespreken, bijvoorbeeld de concept-rapportage 2004.

5.2 Politiek-bestuurlijke momenten KRW

De implementatie van de KRW bestaat uit verschillende stappen. De verschillende verplichte documenten zullen in overleg met alle betrokken overheden worden opgesteld. De Staatssecretaris van V&W vervult een coördinerende rol en zal verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel voor implementatie van de KRW, voorziet in een formele rol van de Tweede Kamer bij de vaststelling van de stroomgebiedbeheersplannen.

2004: Rapportage huidige toestand water

Deze rapportage moet op 22 december 2004 zijn vastgesteld en begin 2005 aan de Europese Commissie worden aangeboden. De rapportage 2004 is niet alleen een inventarisatie van de bestaande situatie, het geeft ook de koers voor de vervolgstappen aan:

- het geeft de Commissie aan hoe Nederland tegen de vele verplichtingen uit de KRW aankijkt;
- het vormt de opmaat voor het stroomgebiedbeheersplan van 2009;
- de verschillende overheden moeten met elkaar samenwerken in een nieuwe structuur. De wijze waarop dat gebeurt heeft invloed op het vervolgproces.

Nederland hanteert de volgende uitgangspunten bij het opstellen van de rapportage 2004:

Taak	Uitgangspunt
Voorlopige indeling in waterlichamen	Zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande systematiek. Voorkomen dat kleine kwetsbare wateren maatgevend worden voor grote waterlichamen door bijvoorbeeld een gedifferentieerde aanpak bij de begrenzing.
Voorlopige typering Waterlichamen	Waar mogelijk worden Kunstmatige en Sterk Veranderde Wateren aangewezen omdat daarmee meer ruimte wordt gecreëerd voor bestuurlijke afweging van doelen en maatregelen.
Referenties	Beschrijving van de referenties zo eenvoudig mogelijk. Keuze voor een Nederlandse aanpak, mede omdat Europese afstemming van systemen kan leiden tot ongewenste normering door EU. Zoveel als KRW toelaat rekening houden met bestaande praktijk.
Maximaal Ecologisch Potentieel	Het MEP wordt nog niet vastgelegd omdat daarmee te veel vooruit wordt gelopen op de discussie welke mitigerende maatregelen bij Sterk Veranderde Wateren redelijkerwijs mogelijk zijn. De KRW biedt deze ruimte.
Beschrijven bronnen (punt en diffuus)	Inventarisatie wordt opgenomen. Als bronnen cq bepaalde typen verontreiniging niet worden benoemd past dit niet bij de opzet van de KRW en zal het veel moeilijker worden om te beargumenteren dat doelen niet haalbaar zijn.
Hydromorfologische belasting	Inventarisatie van aspecten als kanalisatie, oeververharding, is gewenst, omdat dit de basis vormt voor de aanwijzing van Sterk Veranderde Wateren.
Regulering waterstromen, wateronttrekking, bodemgebruikspatronen	Beschrijving is gewenst, omdat dit de intensiteit van ingrepen in het Nederlandse waterbeheer duidelijk maakt en een verklaring kan bieden voor het niet halen van doelen.
Economische Analyse	Net als bij het vorige aspect is dit te gebruiken als verklarende factor indien doelen niet gehaald worden. Daarnaast duidelijk maken dat 'cost recovery' al adequaat is ingevuld.
Inschatten kans op niet halen doelen	Analyse maken voor aantal relevante probleemvelden. Risico-inschatting niet optimistisch maar realistisch. Anders is er ten onrechte geen basis voor mogelijke fasering of lagere doelen in 2027.

De rapportage wordt in nauwe samenwerking met de verschillende overheden opgesteld. De rapportage zal ruim voor de verzending aan de EU-Commissie ook aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

2004: Register beschermde gebieden

Er dient een register met beschermde gebieden te worden opgesteld (Bijlage IV KRW). Voor deze gebieden gelden strengere eisen. De KRW geeft aan welke gebieden in ieder geval in het register opgenomen moeten worden. Nederland zal het register in eerste instantie tot die gebieden beperken. Nederland zal voor 2009 onderzoeken of het wenselijk is om waterafhankelijke delen van de EHS en Nb-wetgebieden toe te voegen aan het register.

2006 : Tijdtafel

De tijdtafel is een overzicht van wat, waar en wanneer aan de orde zal komen bij het opstellen van het stroomgebiedsbeheersplan. Deze notitie is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen aan belanghebbenden. De notitie biedt ook een goede gelegenheid om afspraken te maken over de betrokkenheid van Tweede Kamer en afstemming met mede-overheden.

2007: Overzicht belangrijkste onderwerpen

In deze notitie wordt al zicht gegeven op de belangrijkste onderwerpen. In de notitie van 2007 zal er inzicht worden gegeven in de af te wegen maatregelen en de daarbij behorende kosten. Expliciet wordt aangegeven welke opgaven in stroomgebiedsverband zullen moeten worden opgepakt. In overleg met de Kamer zal worden bezien welke scenario's voor besluitvorming zullen worden uitgewerkt.

2008: Eerste Concept stroomgebiedsbeheersplan

Het concept dient een jaar voor definitieve vaststelling gereed te zijn. Het concept zal in nauwe samenwerking met de andere overheden worden opgesteld. Zij zullen tenslotte ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een groot deel van de maatregelen. Voor publieke consultatie en discussie met de Kamer over het concept is een jaar de tijd. Nederland zal de stroomgebiedplannen moeten afstemmen met de andere landen in het stroomgebied.

2009: Vaststellen eerste stroomgebiedsbeheersplan

In het eerste stroomgebiedsbeheersplan vindt de formele vaststelling plaats van waterlichamen, referentietoestanden, doelen en maatregelenpakketten. In het plan moet duidelijk gemotiveerd worden waarom eventuele fasering of aanpassing van doelen noodzakelijk is. Hierin zal dus de inzet werkelijk worden vastgelegd.

2015: (2021 /2027) Realiseren doelen

In principe moet de goede ecologische en chemische toestand van de wateren in 2015 gerealiseerd zijn. Als doelen in 2015 niet haalbaar zijn, en dus fasering tot 2012 of 2027 noodzakelijk is, of lagere doelen aan de orde zijn, moet dit in het stroomgebiedbeheersplan zijn aangegeven.

5.3 Overige bestuurlijke trajecten

Nadere uitwerkingen

Een aantal zaken moet nog nader worden uitgewerkt in EU-verband. Zo zal er bijvoorbeeld een gezamenlijk kader worden ontwikkeld voor het omgaan met eutrofiëring binnen de KRW. Tevens worden de ecologische beoordelingssystemen met elkaar vergeleken en waar nodig nader afgestemd ('intercalibratie'). Nederland zal erop inzetten dat via deze onderlinge afstemming géén aanscherping van de eisen van de KRW plaatsvindt en de maximale beleidsruimte wordt benut om te komen tot werkbare afspraken.

Dochterrichtlijn Prioritaire stoffen

In de KRW is al opgenomen dat stoffen als 'prioritair' kunnen worden beschouwd en dat er in dat geval op EU-niveau normen en maatregelen kunnen worden vastgesteld.

Nieuwe Richtlijnen

Formeel maken de nieuwe Grondwaterrichtlijn en de nieuwe Zwemwaterrichtlijn, waar de EU op dit moment aan werkt, geen onderdeel uit van de KRW. De begrenzing van beschermde gebieden en de maatregelenpakketten die uit deze nieuwe richtlijnen voortkomen, moeten echter wel worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan. Het is dan ook van groot belang dat deze nieuwe richtlijnen een realistisch inzetniveau kennen. Over de Nederlandse inzet zal overleg plaatsvinden met de andere overheden. De formele standpuntbepaling zal via de geëigende kanalen plaatsvinden in de EU-ministerraad, met consultering van de Tweede Kamer vooraf.

5.4 Kennis agenda

De KRW heeft als doel om de kwaliteit van de Europese wateren in een goede toestand te brengen en te houden. Waterbeheer op het niveau van stroomgebiedsdistricten is daarbij het uitgangspunt. Een belangrijk instrument vormt het stroomgebiedsbeheersplan. Dit plan dient in 2009 te zijn opgesteld. Beleidsvragen voor dat moment kunnen vertaald worden naar kennisvragen van nu. Nederland zal ook deze kennisvragen gestructureerd en gezamenlijk oppakken. Conform de afspraken in het NBW zullen de partijen op zowel de korte als de langere termijn de beschikbare kennis met elkaar delen en tezamen de kennisontwikkeling bevorderen. De ICES KIS-programma's kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Nadrukkelijk is de opgave om aansluiting te zoeken bij andere waterkennistrajecten zoals het WB21 kennisplatform. Daarnaast is uitwisseling met kennisontwikkeling in andere EU lidstaten een belangrijk aandachtspunt.

Een belangrijke eerste stap is het in beeld brengen van de kennisvragen die samenhangen met de implementatie van de KRW, specifiek gericht op het opstellen van de stroomgebiedsbeheersplannen in 2009. Belangrijke elementen daarbij zijn:

- de relatie tussen ecologische doelen en abiotische randvoorwaarden,
- de effectiviteit van bron- en effectgerichte maatregelen,
- scenariostudies naar kosteneffectieve maatregelenpakketten,
- de mogelijkheden van gebiedsgerichte differentiatie en het omgaan met afwenteling hierbij.

Antwoorden op deze kennisvragen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een verstandige en pragmatische implementatie van de KRW.