

Vergaderjaar 2010–2011

32 427

Wijziging van de Wet milieubeheer (verbeterde aansluiting op de kaderrichtlijn water)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 april 2011

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag wordt u tevens toegezonden een nota van wijziging inzake het bovengenoemde wetsvoorstel. Alvorens op de gemaakte vragen en opmerkingen in te gaan wil ik twee opmerkingen vooraf maken.

Het wetsvoorstel leidt tot een betere aansluiting van de nationale wetgeving op de Kaderrichtlijn water (Krw) voor wat betreft het vereiste van «geen achteruitgang». De voorgestelde nota van wijziging wijzigt het wetsvoorstel met het doel de nationale wetgeving beter te doen aansluiten op de milieukwaliteitseisen van de Krw en andere Europese milieukwaliteitseisen. Dit volgt uit de eerdere toezegging terzake van de minister van VROM van 27 januari 2010. De huidige regeling in hoofdstuk van de Wet milieubeheer kent als milieukwaliteitseis alleen grenswaarden of richtwaarden en dwingt tot een keuze uit die twee categorieën. Deze systematiek is niet passend gebleken voor sommige Europese milieukwaliteitseisen, zoals voor waterkwaliteit. De nota van wijziging introduceert daarvoor een derde categorie milieukwaliteitseisen, te weten eisen ter uitvoering van een Europese richtlijn of verordening. Hierbij wordt maatwerk bij algemene maatregel van bestuur mogelijk. Zo kan recht worden gedaan aan het specifieke karakter van deze eisen. Diverse fracties hebben hierover vragen gesteld. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de beantwoording van deze vragen. Hier wordt wel reeds vermeld dat de nota van wijziging ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd. De Afdeling advisering heeft in zijn advies geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt (alleen een redactionele opmerking in de bijlage).

Voorts wil het kabinet de Tweede Kamer graag ervan op de hoogte brengen dat de Europese Commissie de inbreukprocedure wegens onvolledige omzetting van de Krw in het nationale recht inmiddels heeft beëindigd. Deze inbreukprocedure had met name ook betrekking op de bepalingen over de vereiste watertoestand. De Europese Commissie is van mening dat Nederland de desbetreffende bepalingen van de Krw met het Besluit kwaliteit en monitoring water 2009 (Bkmw 2009) alsnog goed

en volledig heeft omgezet. Het onderhavige wetsvoorstel is geheel in lijn met het Bkmw 2009 en de daarin gegeven interpretatie van de Krw, zodat aangenomen mag worden dat de Europese Commissie hier evenmin bezwaren tegen zal hebben.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, de PvdA, het CDA, de SP en de ChristenUnie. Ik ben blij dat de leden van de VVD en het CDA met waardering dan wel instemming van het onderhavige wetsvoorstel hebben kennisgenomen. Voorts ben ik blij met de belangstelling van de zijde van de leden van de SP en de Christen Unie. De leden van de PvdA hebben daarentegen juist hun zorg over het wetsvoorstel geuit. Ik hoop dat ik bij de beantwoording van hun vragen deze zorg zal kunnen wegnemen.

Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden.

1. Algemeen en aanleiding

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet uit te leggen aan welke onbedoeld verdergaande nationale verplichtingen bij de implementatie van de Krw zij concreet moeten denken. Zij vragen in dit verband voorts of zich sinds 2006 situaties hebben voorgedaan die deze zorg bevestigen en zo ja, welke. Tot slot vragen zij of er op dit moment in dit kader wetten zijn, waarop een kop zit, of voorstellen aanhangig zijn waar een kop op zit. De aanleiding voor indiening van het wetsvoorstel is de vrees dat Nederland bij de omzetting van de Krw in de nationale regelgeving onbedoeld nationale verplichtingen zou hebben gesteld die verder gaan dan de Europese. Deze vrees is vooral ontstaan doordat in de nationale omzettingsregelgeving binnen het kader van de vigerende milieuwetgeving niet de exacte bewoordingen van de Krw zijn gebruikt. Met name het criterium «verslechtering van de waterkwaliteit» zou onbedoeld als verdergaand kunnen worden uitgelegd dan het criterium «achteruitgang van de watertoestand». Van een verslechtering van de waterkwaliteit zou bij een te strikte uitleg van het nationale recht al sprake kunnen zijn zodra een lozing wordt toegestaan, ook al worden daarbij de best beschikbare technieken toegepast. Zo is dit in de Krw echter niet bedoeld; de Krw laat daar ook geen misverstand over bestaan. Het vereiste van geen achteruitgang heeft in de Krw betrekking op de gehele planperiode van 6 jaar waarvoor een stroomgebiedbeheerplan en een maatregelenprogramma (in Nederland de waterplannen op grond van de Waterwet) worden vastgesteld en niet op elk tussentijds moment waarop een lozing wordt toegestaan. Bovendien is van een achteruitgang van de watertoestand niet bij elke verslechtering sprake, maar alleen wanneer er sprake is van een terugval van een hogere naar een lagere toestandsklasse (behalve in de laagste toestandsklasse, waarin de waterkwaliteit niet verder mag verslechteren, zoals hierna in antwoord op een vraag van de PvdA-fractie nog zal worden toegelicht). Het gaat dus om achteruitgang van de toestand. Om elk risico van een te ver gaande uitleg op dit punt te voorkomen is het voorliggende wetsvoorstel in procedure gebracht.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de bewoordingen en de systematiek van de Krw daarom alsnog zoveel mogelijk overgenomen, zodat maximaal wordt verduidelijkt dat er geen verschillen ten opzichte van de Krw zijn beoogd. Ook de terminologie van het Bkmw 2009 wordt hier op aangepast.

Er hebben zich sinds 2006 overigens nog geen situaties voorgedaan die de zorg dat Nederland onbedoeld verdergaande verplichtingen heeft gesteld, hebben bevestigd. Hierbij moet wel worden bedacht dat de waterplannen waarmee het vereiste van geen achteruitgang wordt

uitgevoerd, pas met ingang van 19 december 2009 van kracht zijn. Bovendien kan pas met metingen worden beoordeeld of er sprake is van achteruitgang, wanneer de plannen in 2015 worden geactualiseerd. Zolang de wet niet is aangepast is een verdergaande uitleg door een rechter niet uitgesloten. In situaties waarin (nog) niet aan de doelstellingen wordt voldaan zou dat tot problemen kunnen leiden voor individuele besluiten. Deze worden overigens in de nationale systematiek niet rechtstreeks aan de normen getoetst maar uitsluitend aan de plannen. De normen, waaronder het vereiste «geen achteruitgang van de toestand», moeten worden gerealiseerd via de maatregelen die in de plannen zijn opgenomen. Deze systematiek biedt enige flexibiliteit en is conform de Krw.

Conclusie: de geldende en in voorbereiding zijnde regelgeving bevatten ten opzichte van de Krw geen nationale koppen.

De leden van de CDA-fractie stellen zich op het uitgangspunt dat Europese wetten en regels geen nationale koppen behoeven. Dit is bij de implementatie van de Krw inderdaad ook steeds het uitgangspunt geweest. Deze leden vragen wat de oorzaak is van de lange tijdspanne tussen de toezegging naar aanleiding van het Kamerdebat in 2006 dat de nationale implementatieregelgeving met de Krw in overeenstemming zal worden gebracht en de toezending van dit wetsvoorstel, namelijk meer dan drie jaar.

De reden hiervan is dat er in die periode nog geen besluit kon worden genomen hoe het vereiste van geen achteruitgang van de watertoestand, mede in relatie tot de toen nog in procedure zijnde Waterwet, het best kon worden geïmplementeerd. Er bestond in die periode nog teveel onzekerheid hoe dit vereiste moest worden geïnterpreteerd. Bij de uitwerking van het vereiste ter gelegenheid van de opstelling van het Bkmw 2009, in samenspraak met de praktijk en de uitvoeringsinstanties, bleek dat het inderdaad verstandig is geweest dat is gewacht met een snelle wijziging van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer, waarin het vereiste van geen achteruitgang van de watertoestand is omgezet. Ten opzichte van nieuwe tekst van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer die destijds in de toezegging werd voorgesteld, zijn in de tekst die in het onderhavige wetsvoorstel is voorgesteld, een aantal belangrijke wijzigingen aangebracht. Zo is het vereiste nu alsnog alleen gekoppeld aan de waterplannen en niet aan andere besluiten die relevant zijn voor de waterkwaliteit. Hierdoor is ook duidelijk dat het vereiste zich uitsluitend richt tot het bevoegd gezag dat een waterplan vaststelt. Een eerdere indiening van een wetsvoorstel zou ook hebben kunnen leiden tot vertraging van de omzetting van de Krw, zeker omdat de voorgestelde wettekst gaande de behandeling van het wetsvoorstel naar aanleiding van de nieuwe inzichten toch nog een keer gewijzigd had moeten worden.

Tot slot was het wenselijk dat de Raad van State in zijn advies de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 5.2b, vierde lid, zou kunnen beoordelen in samenhang van het Bkmw 2009, waarin het vereiste nader is uitgewerkt, met name over de vraag of de Krw hiermee op juiste wijze in nationale regelgeving zou worden omgezet. Aldus kan de praktijk de gewenste duidelijkheid over de interpretatie en het toepassingsbereik van het vereiste worden geboden.

De leden van de SP-fractie onderschrijven van harte de doelstellingen van de Krw, waarbij zij inschatten dat deze op grond van bestaand beleid en met benutting van de wettelijke mogelijkheden voor uitstel al zeer lastig tijdig te realiseren zijn. Zij vragen of het kabinet die inschatting deelt en zo ja, of het kabinet de mening deelt dat aanvullende maatregelen nodig zijn om tijdig te voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.

Het kabinet is van mening dat in de geldende waterplannen voldoende maatregelen zijn opgenomen om een flinke verbetering te realiseren. Het maatregelenpakket dat in de stroomgebiedbeheerplannen van 2009 is opgenomen is echter onvoldoende om de ecologische doelen in 2027 voor 100% te realiseren. Er resteert nog een aanvullende opgave om de goede toestand te realiseren. Om tot kosteneffectieve aanvullende maatregelen te komen wordt (veel praktijkgericht) onderzoek uitgevoerd in het kader van het Innovatieprogramma Krw. Daarnaast voeren de waterbeheerders tijdens de planperiode vele onderzoeksmaatregelen uit. Deze onderzoeken moeten leiden tot aanvullende kosteneffectieve maatregelen die ná 2015 genomen kunnen worden om doelrealisatie in 2027 dichterbij te brengen.

Het kabinet is ingenomen dat de leden van de SP haar observatie delen dat – gezien de ervaringen met het luchtkwaliteitdossier – terughoudend moet worden omgegaan met niet door de richtlijnen vereiste koppelingen van milieukwaliteitseisen aan de besluitvorming. Hierdoor kan Nederland ruimtelijk en economisch onnodig op slot worden gezet. Wel constateren de SP-leden dat de VEWIN van mening is dat het wetsvoorstel strijdig is met de Europese Krw en de Europese Drinkwaterrichtlijn, omdat daarin staat dat het huidige beschermingsniveau gehandhaafd moet blijven. Zij wijzen er op dat de Europese Drinkwaterrichtlijn stelt dat de lidstaten er zorg voor dienen te dragen dat het water waar drinkwater uit wordt geproduceerd niet in kwaliteit achteruit gaat. Deze leden vragen het kabinet om een reactie.

Het kabinet is van mening dat is voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de Europese richtlijnen. Er mag geen achteruitgang plaatsvinden van de kwaliteit van het water dat voor de productie van drinkwater is bestemd. Van een achteruitgang is blijkens artikel 16, tweede lid, onder c, van het Bkwm 2009 sprake indien sprake indien het zuiveringsniveau (zoals omschreven in het Waterleidingbesluit) moet worden verhoogd. Hierbij dient de situatie van de waterkwaliteit aan het begin van de lopende planperiode als uitgangspunt. Aan de hand van de resultaten van de uitvoering van het monitoringsprogramma wordt aan het eind van de planperiode vastgesteld of gedurende de planperiode sprake was van een achteruitgang ten opzichte van het begin van deze periode. Hiernaast geldt op grond van artikel 12, derde lid, van het Bkwm 2009 een inspanningsverplichting om de kwaliteit van het water gedurende de planperiode zodanig te verbeteren dat de benodigde zuiveringsinspanning kan worden verminderd. Voor oppervlaktewater gelden daarbij de streefwaarden die zijn opgenomen in bijlage III, tabel 2, bij het Bkwm 2009. Deze streefwaarden zijn gekoppeld aan de vaststelling van een waterplan. Dit betekent dat in een waterplan zoveel mogelijk de maatregelen moeten worden opgenomen waarmee de streefwaarden kunnen worden gerealiseerd. Dit is een inspanningsverplichting. Een dergelijke verplichting was in de eerdere regelgeving niet opgenomen. In bijlage III, tabel 1, bij het Bkwm 2009, zijn richtwaarden opgenomen voor de toestand van oppervlaktewater dat voor de productie van drinkwater is bestemd. Deze zijn eveneens gekoppeld aan de vaststelling van een waterplan. Dit betekent dat in het waterplan alle maatregelen moeten worden opgenomen, die nodig zijn om de richtwaarde te realiseren, tenzij een beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsmogelijkheid die in artikel 4 van de Krw is geboden. De richtwaarden zijn in het Bkwm 2009 niet versoepeld ten opzichte van de eisen die in eerdere regelgeving werden gesteld.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat een koppeling van milieukwaliteitseisen aan andere besluiten dan de vaststelling van een waterplan, maar een zeer beperkt effect heeft. Dit leidt namelijk niet tot verbetering van de waterkwaliteit, omdat de nieuwe activiteiten niet de reden kunnen zijn dat

nog niet aan een milieukwaliteitseis is voldaan. De mate van verontreiniging die bij verlening van een watervergunning kan worden toegestaan, is zeer beperkt, omdat altijd de best beschikbare technieken moeten worden toegepast. Deze worden ook voorgeschreven in algemene regels voor activiteiten die niet vergunningplichtig zijn. Directe lozingen in het grondwater zijn verboden. Door bij een koppeling nieuwe activiteiten niet toe te staan zo lang de gewenste waterkwaliteit niet is gehaald, wordt een zeer beperkte bijdrage geboden, waarvan de maatschappelijke kosten onevenredig hoog zijn. De verbetering van de waterkwaliteit zal namelijk vooral van andere maatregelen moeten komen. Deze worden opgesomd in het waterplan. Volgens het Waterbesluit geldt de verplichting de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen binnen drie jaar uit te voeren. De koppeling van de milieukwaliteitseisen aan de alomvattende waterplannen zijn daarom het meest effectief en brengen de laagste maatschappelijke kosten mee.

De SP-leden wijzen er voorts op dat de VEWIN stelt dat het wetsvoorstel niet in lijn is met andere wetgeving (Wet Verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding) waarin uitdrukkelijk wel gesteld wordt dat bij de verlening van een vergunning op grond van die wetten met de waterplannen rekening moet worden gehouden.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het Bkmw 2009 is ook in het Waterbesluit uitdrukkelijk bepaald dat bij het nemen van besluiten op grond van het Waterbesluit rekening moet worden gehouden met de waterplannen (artikel 5.2, derde lid, Waterbesluit voor peilbesluiten en artikel 6.1a Waterbesluit voor watervergunningen).

De leden van de SP halen ook de stelling van de VEWIN aan dat het wetsvoorstel in strijd zou zijn met het betoog van de Raad van State dat de waterkwaliteit relevant is voor lozingsvergunningen.

Het kabinet wil deze weergave van het advies van de Raad van State graag preciseren. De Raad van State heeft betoogd dat de milieukwaliteitseisen volgens de Krw niet aan andere besluiten dan de waterplannen, zoals lozingsvergunningen, hoeven te worden gekoppeld. Wel adviseerde de Raad een bepaling op te nemen dat bij het nemen van besluiten die relevant zijn voor de waterkwaliteit rekening moet worden gehouden met de waterplannen. Zoals in het voorgaande al werd opgemerkt, zijn in het Waterbesluit bepalingen opgenomen die hierin voorzien.

Tot slot doen de leden van de SP-fractie de suggestie om de huidige koppeling te schrappen als algemene regel, maar selectief te handhaven voor grondwaterbeschermingsgebieden en eventueel ook voor gebieden rond innamepunten voor de drinkwatervoorziening.

Dit voorstel is op dit moment niet nodig. In de waterplannen zijn alle maatregelen opgenomen die nodig zijn ter bescherming van oppervlaktewater en grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Zo bevat het beheerplan voor de rijkswateren de nodige maatregelen om te zorgen dat drinkwaterbedrijven beter en eerder gewaarschuwd worden voor incidentele normoverschrijdingen, bijvoorbeeld als gevolg van een calamiteit. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het voorgaande.

2. Wijziging

De leden van de VVD-fractie willen graag weten hoe gedetailleerd de beoordeling van de nieuwe normering wordt. Er doen verhalen de ronde over verankering van de kwaliteitsnormen met twee cijfers achter de komma. Zij vragen het kabinet hoe dit zich verhoudt tot de toestandsklassen en de bijbehorende bandbreedte zoals die worden uitgelegd in de memorie van toelichting?

De milieukwaliteitseisen die in het Bkwm 2009 zijn opgenomen geven de uiterste grens aan van de bandbreedte die een toestandsklasse in feite inhoudt. De toestandsklasse «goed» voor de ecologische toestand wordt bepaald door een onder- en een bovengrens die deze klasse afgrenst van de klassen matig, onderscheidenlijk zeer goed. Aan de hand van de resultaten van het monitoringsprogramma wordt aan het eind van de planperiode gecontroleerd of de watertoestand zich in de vereiste toestandsklasse bevindt. Alleen in uitzonderingsgevallen zal de toestand precies rond de grens tussen 2 toestandsklassen zitten. Een grens van een toestandsklasse kan alleen door een getalswaarde worden aangegeven en is in zoverre, ook als zij niet achter de komma wordt verankerd, altijd precies.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel grote gevolgen voor de praktijk lijkt te hebben, hoewel in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het slechts om een redactionele aanpassing gaat. De leden vrezen daarbij dat geen enkele restrictie meer wordt gesteld aan de verslechtering van de chemische waterkwaliteit als deze al slecht is, en (significante) verbetering van de waterkwaliteit tot «goed» zelfs liever kan worden vermeden.

Het kabinet wil de PvdA-leden allereerst graag wijzen op artikel 16, tweede lid, onder b, van het Bkwm 2009 juncto artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm, waaruit volgt dat in de slechtste toestandsklasse een verdere verslechtering van de waterkwaliteit niet is toegestaan. Daarnaast geldt de algemene verplichting voor de lidstaten ervoor te zorgen dat een goede watertoestand wordt gerealiseerd. Indien dit niet mogelijk is, moet een gemotiveerd beroep worden gedaan op een van de stringente geclausuleerde uitzonderingsgronden van artikel 4 van de Krw. Hiernaar wordt verwezen in artikel 2, zodat de letterlijke tekst van de Krw van toepassing is. In het eerste lid van dat artikel is ten overvloede ook nog bepaald dat van een richtwaarde die de goede watertoestand weergeeft, uitsluitend kan worden afgeweken in de gevallen waarin en volgens de voorwaarden waaronder dit is toegestaan volgens de bepalingen van de kaderrichtlijn water. Dit beroep op een uitzonderingsgrond kan worden getoetst door de Europese Commissie.

De vrees van de PvdA-fractie is dus ongegrond.

De PvdA-leden wijzen voorts op de brief van Eurocommissaris Dimas (milieu) aan Duitsland waaruit het kabinet heeft geconcludeerd dat verslechtering van de waterkwaliteit mogelijk is binnen dezelfde toestandsklasse/bandbreedte. Deze leden stellen dat dit in de praktijk betekent dat, zolang de chemische kwaliteit maar niet als «goed» is aangemerkt, de toestand oneindig kan verslechteren, zonder dat dit consequenties heeft. Het zou zelfs als gevolg kunnen hebben dat het gunstig zal blijken van alle Nederlandse wateren vast te stellen dat de chemische toestand «niet goed» of «ontoereikend» is, zodat er geen maatregelen meer genomen zouden hoeven te worden. De leden van de PvdA-fractie vragen of dit de bedoeling van de Krw is dan wel van het kabinet.

Zij vragen in dit verband ook of het kabinet van plan is te blijven streven naar een chemische waterkwaliteit «goed» in wateren waarvoor de chemische toestand momenteel «slecht» is? Op elke wijze wordt invulling gegeven aan de verplichtingen uit artikel 11 van de Krw (te nemen maatregelen)?

Het kabinet kan de PvdA-leden geruststellen dat het de bedoeling is gefaseerd toe te werken naar het bereiken van de goede watertoestand in 2027. De Europese Commissie ziet er op toe dat Nederland aan deze verplichting voldoet. Voor de meeste stoffen en parameters voldoet Nederland overigens nu al aan de milieukwaliteitseisen waarmee de goede watertoestand wordt weergegeven. Indien de watertoestand zich in de

laagste toestandsklasse bevindt, is verdere verslechtering van de waterkwaliteit volgens het Bkmw 2009 niet toegestaan, zoals hiervoor is toegelicht. De veronderstelling dat oneindige verslechtering zou zijn toegestaan als de chemische kwaliteit van een waterlichaam als «slecht» wordt aangemerkt, is dus onjuist. Voor alle waterlichamen geldt de verplichting in 2015 een goede toestand te realiseren, tenzij beroep op een uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4 van de Krw wordt gedaan. Het kabinetsbeleid is er op gericht de goede watertoestand van alle waterlichamen te realiseren, waartoe Nederland volgens de Krw verplicht is.

De PvdA-leden vragen verder hoeveel wateren zijn aangemerkt als chemische watertoestand «slecht». In de stroomgebiedbeheerplannen is gerapporteerd dat 506 oppervlaktewaterlichamen wel in de goede chemische toestand verkeren en 179 niet. Van 39 waterlichamen is het oordeel niet te volledig te geven. Voor grondwaterlichamen hebben 14 van de 23 waterlichamen een goede chemische toestand. Indien een waterlichaam zich niet in de goede toestand bevindt, is dit een gevolg van overschrijding van de milieukwaliteitseis voor één of enkele stoffen. De meeste stoffen voldoen wel aan de milieukwaliteitseis, maar als gevolg van het «one-out-all-out» principe (= de slechtste beoordeling telt) is de totale beoordeling dan niet goed.

De PvdA-leden wijzen voorts op de formulering van de uitzonderingen van artikel 4, zesde en zevende lid, van de Krw. Hierin staat dat een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is toegestaan, indien de achteruitgang het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperiodes, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen. De PvdA-leden zijn van mening dat het op voorhand toestaan van achteruitgang in de toestand daarmee in strijd lijkt omdat deze dan is voorzien. Zij vragen zich af hoe het kabinet dit met de tekst van de uitzonderingsbepalingen van de Krw kan rijmen.

Het kabinet wil er allereerst op wijzen dat er geen sprake is van op voorhand toestaan van achteruitgang in de toestand. Dit is volgens de Krw namelijk niet toegestaan. Zo kunnen de omstandigheden die in artikel 4, zesde lid, zijn voorzien niet op voorhand al in de plannen worden «ingeboekt». Bovendien blijven de lidstaten bij het optreden van dergelijke omstandigheden verplicht alle maatregelen te nemen om de achteruitgang te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. In de waterplannen zijn dan ook maatregelen opgenomen voor het geval bedoelde omstandigheden zich voordoen. Alleen indien de achteruitgang onvermijdelijk is, kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, zesde lid, van de Krw. In artikel van het Bkmw 2009 is door een verwijzing de letterlijke tekst van deze bepalingen van toepassing verklaard. Voor gevallen als bedoeld in artikel 4, zevende lid, van de Krw geldt hetzelfde. In artikel 2, eerste lid, is ten overvloede uitdrukkelijk bepaald dat geen andere afwijkingen zijn toegestaan dan in de richtlijn voorzien. Daarom is het kabinet van mening dat er geen reden is voor de door de PvdA-leden uitgesproken zorgen op dit punt. De geldende regelgeving biedt daarvoor geen ruimte.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie hoe ervoor wordt gezorgd dat water waaruit drinkwater wordt geproduceerd niet in kwaliteit achteruitgaat. Zij wijzen er in dit verband op dat de Europese drinkwater-richtlijn stelt dat lidstaten er zorg voor dienen te dragen dat het water waar drinkwater uit wordt geproduceerd niet in kwaliteit achteruit gaat. De voorliggende wetswijziging die achteruitgang binnen de toestand toestaat, lijkt hiermee in strijd.

Achteruitgang van de kwaliteit van water dat is bestemd voor de productie van drinkwater is volgens het Bkwm 2009 niet toegestaan. Van achteruitgang is volgens artikel 16 van dat besluit sprake bij een zodanige verslechtering van de waterkwaliteit dat een verhoging van het zuiveringsniveau noodzakelijk wordt. Daarnaast geldt een inspanningsverplichting om het zuiveringsniveau te verlagen. In bijlage III, tabel 2, bij het Bkwm 2009 zijn streefwaarden opgenomen voor de gewenste waterkwaliteit, die zijn gekoppeld aan de opstelling van de waterplannen. Dit betekent dat in de plannen maatregelen moeten worden opgenomen ter verbetering van de waterkwaliteit. Voor een uitgebreider toelichting wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de SP-fractie in paragraaf 1.

De leden van de PvdA wijzen er op dat de Krw de lidstaten opdraagt oppervlaktewateren te beschermen. Zij constateren dat de koppeling met vergunningen en ruimtelijke plannen uitdrukkelijk wordt losgelaten. Hoewel de leden van de PvdA-fractie begrijpen dat dit verwijst naar de problematiek rond de luchtkwaliteit, vragen zij toch op een andere manier te voorkómen dat zich nieuwe activiteiten vestigen in gebieden die de waterkwaliteit negatief beïnvloeden. Zij vragen welke mogelijkheden er zijn om in ieder geval de kosten van het opruimen/mitigeren van nieuwe vervuiling te verhalen op de vervuiler?

Het kabinet deelt de stelling van de PvdA-leden dat de Krw de lidstaten opdraagt oppervlaktewateren te beschermen. Zij geeft daarvoor een planmatige aanpak, gekoppeld aan de te realiseren toestand van waterlichamen. In de waterplannen moet een maatregelenpakket worden opgenomen. In de Krw wordt, zoals ook de Raad van State in zijn advies constateert, geen directe koppeling van toestemmingsbesluiten voor concrete activiteiten aan de milieukwaliteitseisen voorgeschreven. Een wettelijke koppeling op het niveau van individuele besluiten werkt vooral werend en leidt niet tot een algemene kwaliteitsverbetering zoals een programma van maatregelen. Deze zou ook weinig effectief zijn omdat de verontreiniging die nieuwe activiteiten veroorzaken, doorgaans gering is. Kwaliteitsproblemen worden immers niet veroorzaakt door de activiteiten die er nog niet zijn, maar door bestaande activiteiten en de inrichting van onze wateren. De waterplannen hebben daarom een veel bredere scope van maatregelen op het oog dan alleen de weinig effectieve aanpak van het weigeren van toestemming voor nieuwe activiteiten. De aanpak van nieuwe activiteiten is dat de beste beschikbare technieken worden toegepast, zoals de Krw voorschrijft. Tevens worden de problemen die de bestaande activiteiten veroorzaakt niet afgewenteld op nieuwe activiteiten, maar wordt gestreefd naar een evenwichtig maatregelenprogramma met kosteneffectieve maatregelen, waarbij van de belangrijkste vervuilers de grootste inspanningen worden geleverd. Het monitoringsprogramma dient er in dat verband onder meer toe om de relatieve bijdragen van de verschillende bronnen aan waterkwaliteitsproblemen in kaart te brengen. Tevens hecht het kabinet groot belang aan het voorkomen dat Nederland ruimtelijk en economisch op slot gaat, zoals in het luchtkwaliteitsdossier eerder gebeurde. Ook in dat dossier is geconcludeerd dat de luchtkwaliteit daar niet beter van wordt. Daarom wordt in het luchtkwaliteitsdossier nu eveneens met een programmatische aanpak gewerkt. Deze leidt tot verbetering van de luchtkwaliteit en het voldoen aan de normen waarbij tevens ruimte ontstaat voor ruimtelijk-economische ontwikkeling.

De leden van de PvdA-fractie wijzen ook op artikel 4, eerste lid, onder 5, b, van de Krw waarin is bepaald: «de lidstaten dragen er zorg voor dat voor oppervlaktewateren de best mogelijk ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging. Activiteiten die nog moeten aanvangen zijn via weigeren van de

vergunning redelijkerwijs vermijdbaar». Zij vragen het kabinet hoe zij dit rijmt met het schrappen van de vergunningseis bij plannen en projecten? Deze bepaling is niet een op zichzelf staande verplichting, maar is een voorwaarde om gebruik te mogen maken van de mogelijkheid die in artikel 4, vijfde lid, van de Krw wordt geboden om de in de Krw gestelde milieudoelstellingen te verlagen. Deze voorwaarde is door verwijzing hiernaar in het Bkwm 2009 letterlijk in Nederland van toepassing. In artikel 2, eerste lid, van het Bkwm 2009 is bepaald dat geen afwijking is toegestaan die niet in overeenstemming is met de Krw. In de waterplannen is een evenwichtig pakket maatregelen opgenomen, waarbij, zoals bij de beantwoording van een eerdere vraag van de PvdA-fractie is toegelicht, niet alleen naar toestemmingverlening voor nieuwe activiteiten wordt gekeken, maar ook naar bestaande redenen waarom de beoogde waterkwaliteit nog niet wordt gehaald. In de waterplannen zijn gerichte maatregelen opgenomen om deze oorzaken dat de waterkwaliteit nog niet voldoet, weg te nemen.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet uiteen te zetten wat voor elk van de nu te schrappen «koppen» destijds de reden was om ze in de Wet Milieubeheer op te nemen en daarmee af te wijken van de tekst in de richtlijn. Ook vragen zij waarom deze redenen nu kennelijk niet meer geldig zijn. Deze leden hopen hieruit lering te trekken voor een goede omzetting van Europese wetten en regels. Zij vragen ook of zij ervan mogen uitgaan dat de implementatie van de kaderrichtlijn water nu volledig aansluit bij de richtlijn en geen nationale koppen meer kent. In het onderhavige wetsvoorstel worden geen nationale koppen geschrapt, aangezien deze er niet waren en ook nu niet zijn. Destijds was het uitgangspunt bij de omzetting van de Krw ook al dat er geen nationale koppen in de regelgeving zouden worden opgenomen. Het kabinet heeft slechts gesignaleerd dat het risico bestaat dat in de tekst van de Wet milieubeheer niet beoogde nationale koppen worden gelezen, omdat deze tekst op onderdelen niet strikt aansluit bij de tekst van de bepalingen van de Krw. Het is naar huidige inzichten hierdoor niet geheel uitgesloten dat een rechter de implementatiebepalingen strenger uitlegt dan bedoeld, omdat niet exact de formuleringen van de Krw zijn gevolgd. Om dat risico geheel uit te sluiten wordt de wetgeving alsnog gewijzigd en wordt exact aangesloten bij de tekst van de Krw. Overigens is dat in het Bkwm 2009 al op veel plaatsen gebeurd.

Omzetten van richtlijnen in de nationale regelgeving is meer dan overschrijven. Voor het instrument richtlijn wordt op Europees niveau gekozen omdat de Europese regelgeving pas goed werkt als zij goed in het nationale rechtsstelsel is ingebed. De rechtsstelsels van de lidstaten lopen behoorlijk uiteen en bevatten ook veel onderwerpen die geen Europese achtergrond hebben, zoals in Nederland de integratie van het omgevingsrecht in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Er moet bij de omzetting dus altijd een bewerkingsslag worden gemaakt zodat de Europese regelgeving niet als een «Fremdkörper» in de nationale regelgeving een eigen leven gaat leiden. Richtlijnen bevatten opdrachten die door de lidstaten moeten worden uitgewerkt. Het is de bedoeling dat de richtlijnen in de nationale context worden geïmplementeerd en geoperationaliseerd. De richtlijnbevestigingen moeten in het nationale recht worden geïntegreerd.

In de loop van de jaren heeft het kabinet echter, door ervaring wijs geworden en mede gelet op de ontwikkeling van de nationale en ook Europese jurisprudentie, steeds meer oog gekregen voor het belang van een zo nauwgezet mogelijke omzetting van Europese richtlijnen in het nationale regelgeving. In de loop der jaren zijn de Europese instellingen, mede door de groei van het aantal lidstaten, steeds meer op de lijn gaan zitten dat richtlijnbevestigingen vrijwel letterlijk moeten worden overgenomen. Hierdoor worden afwijkende bewoordingen in de nationale

regelgeving eerder dan voorheen als een onjuiste omzetting van richtlijnbepalingen aangemerkt dan wel als een nationale kop. Dit laatste is overigens in de systematiek van de meeste milieurichtlijnen niet verboden en hiervoor kunnen ook goede redenen bestaan. In het geval van de Krw is dit echter uitdrukkelijk niet de bedoeling. Met het wetsvoorstel wordt beoogd elke indruk weg te nemen dat er van nationale koppen sprake zou zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe de gewijzigde definities nu ook tot wijziging van het beleid leiden.

Het huidige wetsvoorstel heeft geen enkele beleidsinhoudelijke verandering op het oog en leidt daarom ook niet tot beleidswijzigingen. Het enige oogmerk is dat de tekst van de nationale regelgeving ter omzetting van enkele bepalingen van de Krw meer met de tekst van de richtlijn in overeenstemming wordt gebracht en daardoor onbedoelde uitleg wordt voorkomen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Wet milieubeheer en het Bkmw 2009 zodanig samenhangen, dat dit wetsvoorstel ook gevolgen heeft voor het besluit. Zij vragen of het kabinet hun mening deelt dat het wenselijk is dat de terminologie van het Bkmw 2009 wordt aangepast zodat deze gelijklopend is aan de gewijzigde Wet milieubeheer, die op zijn beurt weer overeenkomt met de Krw?

Bij de opstelling van het Bkmw 2009 is al zo veel mogelijk rekening gehouden met een wijziging van de Wet milieubeheer zoals in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. De nota van wijziging die tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt ingediend, maakt wel een verdere wetstechnische aanpassing van het Bkmw 2009 noodzakelijk. Het kabinet zal hier op korte termijn mee starten.

De CDA-leden vragen of het kabinet voornemens is om artikel 16, tweede lid onder b van het Bkmw 2009 aan te passen en zo nee, waarom niet? Zij vragen voorts of deze bepaling uit het Bkmw 2009 moet worden getypeerd als een eenzijdige Nederlandse toevoeging aan de eisen van de Europese Krw en zo nee, welke EG-lidstaten een wettelijke bepaling van gelijke strekking kennen?

Het kabinet is niet voornemens artikel 16, tweede lid, onder b, van het Bkmw 2009 aan te passen. Het vereiste van geen achteruitgang is dermate algemeen gesteld in de Krw dat het risico niet denkbeeldig is dat, zonder nadere duiding in het Bkmw 2009, hieraan in de praktijk en door de rechter op zeer uiteenlopende wijze invulling wordt gegeven. Er zijn namelijk geheel verschillende interpretaties van het vereiste naar voren gekomen, waarvan het kabinet de meest werkbaar in het Bkmw 2009 heeft opgenomen. Deze interpretatie levert ook het minste risico op dat Nederland ruimtelijk en economisch op slot wordt gezet. Door de uitwerking hiervan in het Bkmw 2009 wordt bevorderd dat het vereiste in alle stroomgebiedsdistricten op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd en toegepast. Zowel de Raad van State als de Europese Commissie heeft te kennen gegeven dat zij de in het Bkmw 2009 gegeven uitwerking niet strijdig met de Krw achten. Hiermee is ook voor de praktijk een grote slag geslagen omdat dit duidelijkheid geeft en een einde maakt aan alle discussies wat onder het vereiste van geen achteruitgang moet worden verstaan.

De leden van de CDA-fractie refereren aan de aankondiging van het kabinet tijdens het Algemeen Overleg van 27 januari 2009 over het Bkmw 2009 om een wetsvoorstel in te dienen waarin ook voor het begrip milieukwaliteitseis letterlijk de tekst van de Krw zal worden gevolgd. Zij vragen wanneer het kabinet het wetsvoorstel aan de Kamer verwacht toe te zenden.

Het kabinet heeft het aangekondigde wetsvoorstel in de vorm van de bijgaande nota van wijziging op het onderhavige wetsvoorstel tegelijkertijd met deze nota naar aanleiding van het verslag ingediend. Het doel van deze nota van wijziging is om evenals het wetsvoorstel voor «geen achteruitgang» doet, de tekst van de Wet milieubeheer meer met de tekst van de Krw in overeenstemming te brengen, zonder dat daarbij tevens inhoudelijke wijzigingen worden beoogd. Momenteel moet bij de implementatie van Europese milieukwaliteitseisen ingevolge de Wet milieubeheer steeds worden gekozen tussen de milieukwaliteitseisen grenswaarde of richtwaarde. De nota van wijziging leidt tot verruiming van de keuzemogelijkheden in art. 5.1 Wm indien een implementatie als grenswaarde of richtwaarde niet voldoende aansluit bij de aard van de desbetreffende Europese norm. Er wordt een regeling in het wetsvoorstel opgenomen die ertoe verplicht om in de amvb waarbij een milieukwaliteitseis wordt gesteld, aan te geven of deze wordt aangemerkt als grenswaarde, richtwaarde dan wel – en dat is het nieuwe element – een andere «ter uitvoering van een daarbij genoemde EU-richtlijn of EU-verordening gestelde milieukwaliteitseis». Deze laatste nieuwe categorie biedt voldoende speelruimte voor de implementatie van Europese eisen waarvoor het begrip grenswaarde of richtwaarde niet voldoende passend is, zoals de eisen van de Krw. Voor de nieuwe categorie moet in de desbetreffende amvb de overeenkomstig die richtlijn of verordening te bereiken kwaliteit worden aangegeven, met inbegrip van een met betrekking tot die eis van toepassing zijnde afwijkingsmogelijkheid.

Aldus wordt maatwerk mogelijk, waardoor in de omzettingsregelgeving zo nauw mogelijk kan worden aangesloten bij de systematiek en bewoordingen van een Europese richtlijn. Zoals in het voorgaande al werd opgemerkt, vindt het kabinet dat bij de omzetting een wenselijke strategie.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie waarom een aantal belangrijke keuzes zal worden gemaakt bij Algemene Maatregel van Bestuur en niet in deze wet. Indien hieraan wordt vastgehouden vragen deze leden op welke wijze de Staten-Generaal gekend zullen worden in de totstandkoming van dergelijke Algemene Maatregelen van Bestuur.

Naar gebruikelijk is in het omgevingsrecht worden de hoofdelementen van regelgeving in de formele wet opgenomen en de normstelling, binnen wettelijke kaders, in een algemene maatregel van bestuur, die in het algemeen wordt «voorgehangen» bij de Staten-Generaal. Uitvoeringstechnische details worden in het algemeen in ministeriële regelingen opgenomen. Die keuze wordt ook hier gevolgd en sluit overigens ook aan bij de keuze die al in titel 5.1 van de Wm is gemaakt. De milieukwaliteitseisen worden, zoals ook nu al het geval is (zie Bkmw 2009), bij algemene maatregel van bestuur geïmplementeerd. Hierin moet worden aangegeven of sprake is van een grenswaarde, richtwaarde of andere ter uitvoering van een daarbij genoemde EU-richtlijn of EU-verordening gestelde milieukwaliteitseis. Deze laatste categorie, die in de nota van wijziging wordt ingevoegd, geeft tevens voldoende flexibiliteit om Europese milieukwaliteitseisen te implementeren indien deze niet zonder meer als een grenswaarde of richtwaarde in de zin van de Wm zijn aan te merken, zonder dat daarvoor telkens een specifieke regeling op wetsniveau nodig is, zoals voor de implementatie van de eisen inzake luchtkwaliteit. In geval van wetswijziging wordt tijdige implementatie bovendien al snel een onhaalbare zaak. Een amvb wordt behandeld door de ministerraad. Het ontwerp wordt voor inspraak in de Staatscourant gepubliceerd, zodat een ieder zijn reactie daarop kan geven. Tevens wordt het ontwerp aan de beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden, zodat deze in de gelegenheid worden gesteld om hierover, mede naar aanleiding van de inspraak, met de verantwoordelijke bewindspersoon

van gedachten te wisselen (voorhangprocedure). Vervolgens wordt het ontwerp, vergezeld van alle inspraakreacties, aan de Raad van State voor advies voorgelegd. Tot slot is er na de vaststelling van het besluit nog een nahangprocedure, waarbij het besluit aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt toegezonden. Er kan dan desgewenst opnieuw een gedachtenwisseling over het besluit plaatsvinden en in het uiterste geval kan de Tweede Kamer of Eerste Kamer een regeling op wetsniveau eisen. Het besluit treedt dan niet in werking. De betrokkenheid van de beide Kamers in de voorhang- en nahangprocedure is vastgelegd in artikel 21.6 van de Wm. Er is dus momenteel sprake van een zeer zorgvuldige voorbereiding van het besluit, waarin uitgebreide inspraak-, adviserings- en overlegmogelijkheden zijn ingebouwd en betrokkenheid van de beide Kamers wettelijk is gewaarborgd.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma