



DECEMBER **NOTA**
KRW/WB21 2005
Toelichting



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Water



BIJLAGEN [167]**PLANNING 2006 [153]****CONSEQUENTIES VOOR BESTUURSLAGEN [139]****COMMUNICATIE EN INSPIRAAK [133]****AFWEGING VAN MAATREGELEN EN MKBA [121]****KOSTEN KRW-MAATREGELEN [103]****KRW: UITGANGSPUNTEN VOOR VERDERE ACTIES [81]****KRW-DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN [45]****WB21: AANPAK 2006 EN VERDER [33]****WB21: DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN [17]****INLEIDING [7]**

H01. INLEIDING	7
1.1. Aanleiding opstellen Decemhernota 2005	9
1.2. Integrale aanpak	10
1.2.1. Verticale integratie	11
1.2.2. Horizontale integratie	11
1.3. Inhoudelijke samenhang WB21 en KRW	14
1.4. Samenhang WB21 en KRW in planvorming	15
1.5. Leeswijzer	16
H02. WB21: DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN	17
2.1. Regionale wateroverlast	19
2.1.1. Regionale wateroverlast en het NBW	19
2.1.2. Maatregelen regionale wateroverlast 2005-2009	19
2.1.3. Doelen wateroverlast door inundatie en huidige situatie	20
2.1.4. Opgave voor wateroverlast door inundatie 2009-2015	21
2.2. Stedelijke wateroverlast	22
2.2.1. Doelen en opgave stedelijke wateroverlast	22
2.2.2. Maatregelen 2005-2009 tegen stedelijke wateroverlast	23
2.2.3. Opgave stedelijke wateroverlast 2009-2015	24
2.3. Waterbodems WB21	25
2.3.1. Doelen waterbodems en huidige situatie	25
2.3.2. Maatregelen waterbodem 2005-2009 vanuit WB21	25
2.3.3. Opgave waterbodem 2009-2015 vanuit WB21	25
2.4. Wateroverlast hoofdsysteem	26
2.4.1. Doelen wateroverlast hoofdsysteem	26
2.4.2. Huidige situatie wateroverlast hoofdsysteem	26
2.4.3. Opgave wateroverlast hoofdsysteem 2009-2015	26
2.5. Watertekort	27
2.5.1. Knelpunten watertekort	27
2.5.2. Maatregelen watertekort 2005-2009	27
2.5.3. Opgave watertekort 2009-2015	28
2.5.4. Mogelijke maatregelen 2009-2015 te onderzoeken in planvorming	28
2.6. Grondwater (kwantiteit) landelijk gebied	28
2.6.1. Doelen grondwater (kwantiteit)	28
2.6.2. Maatregelen grondwater (kwantiteit) 2005-2009	30
2.6.3. Opgave grondwater (kwantiteit) 2009-2015	31
2.7. Grondwater stedelijk gebied	31
2.7.1. Doelen stedelijk grondwater	31
2.7.2. Maatregelen stedelijk grondwater 2005-2009	31
2.7.3. Opgave grondwater (kwantiteit) 2009-2015	32

H03. WB21: AANPAK 2006 EN VERDER 33

3.1. Wateroverlast regionale wateren en hoofdsysteem	35
3.1.1. Inundatie uit het oppervlaktewater	35
3.1.2. Ruimtelijke afspraken	35
3.1.3. Blauwe knooppunten	36
3.1.4. Serviceniveau hoofdsysteem voor wateroverlast	38
3.1.5. Synergie van waterbodempromerenten met WB21 en KRW	39
3.2. Stedelijke wateroverlast (oppervlakte en grondwater)	39
3.3. Aanpak watertekort	40
3.4. Grondwater (kwantiteit) landelijk gebied	41
3.4.1. GGOR als instrument voor maatregelen Natura 2000-gebieden en Kaderrichtlijn Water	41
3.4.2. Realisatie EHS	41
3.4.3. Relatie GGOR met aangrenzende beleidsterreinen	42
3.5. Synergie met rijksprojecten	42
3.6. Evaluatie watertoets	43
3.7. Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water	43

H04. KRW: DOELEN , OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELLEN 45

4.1. KRW-doelen en uitgangssituatie	47
4.1.1. Oppervlaktewater	47
4.1.2. Grondwater	48
4.1.3. Beschermd gebied	50
4.1.4. Normen, haalbaarheid opgave en beleidsdoelen	51
4.2. De Goede Ecologische Toestand: biologische component	52
4.2.1. Doelen biologie	52
4.2.2. Maatregelen biologie 2005–2009	53
4.3. Inrichtingscomponent	54
4.3.1. Doelen inrichting en huidige situatie	54
4.3.2. Maatregelen inrichting 2005-2009	54
4.3.3. Opgave inrichting 2009–2015	57
4.3.4. Mogelijke maatregelen inrichting 2009–2015 te onderzoeken in planvorming	58
4.4. Nutriënten	60
4.4.1. Doelen nutriënten	60
4.4.2. Huidige situatie nutriënten	60
4.4.3. Maatregelen nutriënten 2005–2009	62
4.4.4. Opgave nutriënten 2009–2015	64
4.4.5. Mogelijke maatregelen nutriënten 2009–2015 te onderzoeken in planvorming	65
4.4.6. Afweging van inzet van verschillende typen maatregelen	67
4.5. Stoffencomponent	68
4.5.1. Doelen overige verontreinigende stoffen	68

4.5.2. Maatregelen stoffen 2005-2009	69
4.5.3. Opgave stoffen 2009–2015	70
4.5.4. Mogelijke maatregelen stoffen 2009–2015 te onderzoeken in planvorming	70
4.6. De Goede chemische toestand	72
4.6.1. Doelen goede chemische toestand (prioritaire stoffen)	72
4.6.2. Maatregelen prioritaire stoffen 2005–2009	73
4.6.3. Mogelijke maatregelen prioritaire stoffen 2009–2015 te onderzoeken in planvorming	75
4.7. Waterbodems KRW	75
4.7.1. Doelen waterbodems vanuit KRW	75
4.7.2. Maatregelen waterbodem 2005–2009 voor KRW	75
4.7.3. Opgave waterbodems 2009–2015 voor KRW	76
4.8. Grondwaterkwaliteit	76
4.8.1. Doelen grondwaterkwaliteit	76
4.8.2. Maatregelen grondwaterkwaliteit 2005-2009	77
4.8.3. Opgave grondwaterkwaliteit 2009–2015	78
4.8.4. Mogelijke maatregelen grondwaterkwaliteit 2009–2015	79

H05. KRW: UITGANGSPUNTEN VOOR VERDERE ACTIES 81

5.1. Europese Unie	83
5.1.1. Prioritaire stoffen	83
5.1.2. Koppeling normen en maatregelen	83
5.1.3. Interkalibratie van ecologische doelen	84
5.1.4. Grondwaterrichtlijn	84
5.2. Internationale rivierencommissies	85
5.3. Nationaal	85
5.3.1. Relatie KRW en VHR	85
5.3.2. Geen achteruitgang	87
5.3.3. Afwenteling	89
5.4. Regionaal (stroomgebieden)	92
5.4.1. Waterlichamen oppervlakte en grondwater	92
5.4.2. MEP/GEP: ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren	95
5.4.3. Fasering en lagere doelen	99
5.4.4. Monitoring	100

H06. KOSTEN KRW-MAATREGELEN 103

6.1. Kostenschatting van KRW-maatregelen	105
6.2. Samenvatting van de resultaten	107
6.3. Inrichting	108
6.4. Verdroging	110
6.5. Rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's)	111
6.6. Riolering	113

6.7. Landbouw	115
6.8. Industrie	117
6.9. Waterbodems	118
6.10. Diffuse bronnen	119

H07. AFWEGING VAN MAATREGELEN EN MKBA 121

7.1. De rol van afweging en MKBA in het beleidsproces	123
7.2. Methodiek van de beleidsanalyse	123
7.3. Beleidsvarianten	125
7.3.1. Vijf beleidsvarianten (3 + 2)	125
7.3.2. Toelichting op de drie ijkpunten	126
7.3.3. Twee varianten in het relevante gebied	126
7.4. Invulling van beleidsvarianten	127
7.5. Toetsing aan het bereiken van de doelen	128
7.5.1. Toetsing aan het bereiken van de doelen	128
7.5.2. Hulpmiddelen voor toetsing	128
7.5.3. Kostenindicatie	129
7.6. Landelijke Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA)	129
7.6.1. Aanleiding voor het maken van een MKBA	129
7.6.2. Wat is een MKBA?	130
7.6.3. Waarom een MKBA?	130
7.6.4. Proces	131

H08. COMMUNICATIE EN INSPRAAK 133

8.1. Communicatie over de Decemhernota 2005	135
8.2. Communicatie 2006–2009	135
8.3. Inspraak	136
8.4. Inspraak 2007–2008	137
8.5. Invulling actieve betrokkenheid geïnteresseerde partijen bij KRW/WB21 proces	137

H09. CONSEQUENTIES VOOR BESTUURSLAGEN 139

9.1. Inleiding	141
9.2. Rijk	141
9.3. Provincies	145
9.4. Waterschappen	147
9.5. Gemeenten	150

H10. PLANNING 2006 153

10.1. Planning voor 2006 en verdere werkzaamheden in 2007–2009	155
10.2. Planning WB21	155

10.2.1. Hoofdlijnen planning WB21	155
10.2.2. Wateroverlast (regionale wateren en hoofdsysteem)	155
10.2.3. Stedelijke Wateropgave	157
10.2.4. Watertekort	158
10.2.5. Grondwater	159
10.2.6. Overig/Algemeen	159
10.3. Planning KRW	160
10.3.1. Samenvatting hoofdwerkzaamheden voor KRW	160
10.3.2. Besluitvorming producten KRW	164
10.4. Decembernote 2006	166

B01. PLANNING: OPSTELLEN BELEIDSARIANTEN EN MKBA 167

B02. OMSCHRIJVING VAN DE BLAUWE KNOOPPUNTEN 171



H01 . INLEIDING

H01 . INLEIDING



1.1. Aanleiding opstellen Decemhernota 2005

Nederland leeft met water, al vele eeuwen lang. Aan het begin van de 21ste eeuw vergt dat extra aandacht en inspanning. Klimaatverandering leidt tot meer wateroverlast en frequenter watertekort. Het programma Waterbeheer 21e eeuw (WB21) richt zich op het verminderen van wateroverlast en problemen door watertekort. Leven met water vraagt om water dat bijdraagt aan de leefbaarheid voor planten, mensen en dieren. In de laatste decennia van de vorige eeuw is de waterkwaliteit aanzienlijk verbeterd, maar er is nog veel te doen. De landen van EU hebben in 2000 afgesproken om een stap verder te gaan in het verbeteren van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Hoe dit gaat gebeuren, staat in de Kaderrichtlijn Water (KRW).

WB21

Het programma WB21 omvat alle kwantitatieve aspecten van het waterbeheer (regionale en stedelijke wateroverlast, watertekort, grondwaterkwantiteit) met uitzondering van de bescherming tegen hoogwater in (grote) rivieren en zee (ruimte voor de rivier en kust).

KRW

De Kaderrichtlijn Water omvat alle aspecten van oppervlaktewaterkwaliteit (biologie, hydromorfologie en chemie) en grondwaterkwaliteit. Ook grondwaterkwantiteit vanuit de invalshoek van de relatie met aquatische en terrestrische ecosystemen maakt deel uit van de KRW.

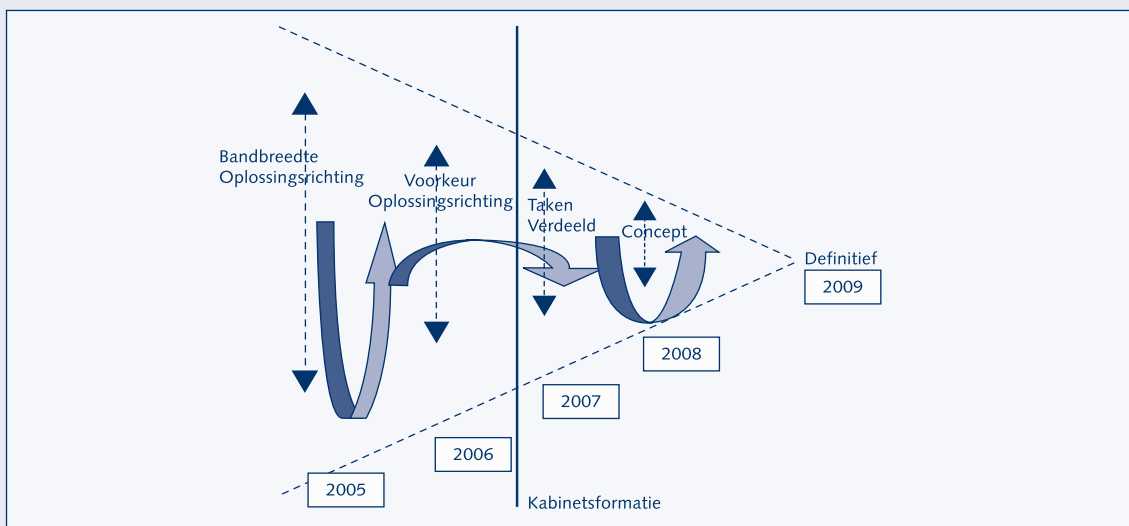
De uitvoering van WB21 en KRW is een omvangrijke opgave, waarbij belangrijke keuzen worden gemaakt over doelen en te nemen maatregelen op internationaal, nationaal en regionaal niveau. Deze keuzen worden in 2009 vastgelegd in nationale en regionale nota's waterhuishouding en beheersplannen. Hierin worden twee omvangrijke programma's gecombineerd:

- de uitvoering van WB21, zoals vastgelegd in het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), en
- het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen van Maas, Rijn, Schelde en Eems in 2009, zoals voorgeschreven door de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).

Status van Beleidsbrief en Toelichting

De Decemhernota 2005: Beleidsbrief is op 22 december 2005 vastgesteld in het Kabinet. De richtinggevende uitspraken in de Decemhernota 2005: Beleidsbrief zijn te beschouwen als 'beleidsvoornemens'. De regio – provincies, waterschappen en gemeenten – gaan in het werkproces na in hoeverre nationale richtinggevende uitspraken in de doorwerking op regionaal niveau uitvoerbaar zijn. Op basis hiervan kan de koers worden bijgesteld in de Decemhernota 2006. De definitieve keuzes zullen pas in de Nota waterhuishouding c.q. de Stroomgebiedbeheersplannen van 2009 worden vastgelegd.

De Decemhernota 2005: Toelichting is een achtergronddocument bij de Beleidsbrief, waarin nadere informatie en uitleg wordt gegeven over de onderwerpen die in de Beleidsbrief worden behandeld. De Toelichting maakt geen onderdeel uit van het Kabinetbesluit. In geval van inhoudelijke verschillen in inhoud met de Beleidsbrief is de tekst van de Beleidsbrief leidend.



Figuur 1: Werkproces

Het opstellen van deze plannen vraagt om het oplossen van vele grote vraagstukken op het gebied van wateroverlast, droogte, oppervlaktewaterkwaliteit, en grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. In het werkprogramma WB21/KRW 2009–2015, dat op 18 april 2005 is vastgesteld door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW), is gekozen voor het stap voor stap inperken van deze vraagstukken. Het inperken en besluitvorming daarover gebeurt in goede onderlinge samenwerking tussen het rijk en de regio, rekening houdend met de competentie van de betreffende bestuurslaag en het werkproces. De Decemhernota 2005 is de eerste nota in een reeks van drie nota's die in 2005, 2006 en 2007 worden opgesteld om dit proces in goede banen te leiden (zie figuur 1).

In de Decemhernota 2005 wordt voor de eerste keer de beleidscyclus doorlopen. De kern van de nota bestaat uit een weergave van: doelen, de extra opgave die resteert na het uitvoeren van de al geplande maatregelen tussen 2005 en 2009, bandbreedtes voor maatregelen, de kosten en mogelijke consequenties voor bestuurslagen.

De resultaten van deze globale beleidscyclus in 2005 perken de complete beleidscyclus van 2006 in, die een eerste totaalbeeld oplevert van de opgave voor waterkwantiteit en kwaliteit in de periode 2009–2015. Daarnaast stuurt de Decemhernota 2005 het werkproces in de periode 2006–2009, door over een aantal onderwerpen zowel landelijke als internationale instructies en afspraken op te nemen. Tot slot worden producten, tijdpad en besluitvorming beschreven in een werkplanning voor 2006.

1.2. Integrale aanpak

Een goede uitvoering van WB21 en KRW staat of valt met een aanpak die zowel verticaal als horizontaal geïntegreerd is. De verticale integratie betreft de afstemming tussen EU, buurlanden, rijk en regio. De horizontale integratie speelt zich af op rijksniveau en op regionaal niveau. Op rijksniveau om tot afstemming te komen tussen departementen; op regionaal niveau om te komen tot gebiedsgericht maatwerk: de doelen (die lokaal worden geformuleerd) en de eventuele maatregelen houden rekening met de lokale situatie. De knelpunten kunnen op verschillende terreinen in nauwe

onderlinge samenhang worden aangepakt.

In deze toelichting is omwille van de toegankelijkheid gekozen voor een indeling naar inhoudelijk onderwerp. De horizontale en verticale integratie is hierdoor niet steeds even zichtbaar. In deze paragraaf wordt daarom kort ingegaan op de verschillende vormen van horizontale en verticale integratie met verwijzingen naar ander tekstgedeelten in de toelichting, waarin nadere informatie over het onderwerp staat.

1.2.1. Verticale integratie

Water trekt zich in het algemeen weinig aan van grenzen van landen, provincies en andere bestuurlijke eenheden. Dat geldt bij situaties met veel neerslag, waarbij de afvoer vanuit bovenstroomse gebieden benedenstreams tot problemen kan leiden. Het geldt ook voor de kwaliteit van water en was daarmee een belangrijke reden om in EU-verband een Kaderrichtlijn Water op te stellen. Afstemming en coördinatie tussen betrokken nationale en regionale overheden vormen daarom een centraal onderdeel van de implementatie van de KRW.

Bij WB21 vindt de verticale integratie vooral plaats binnen de driehoek Provincies, Waterschappen en Gemeenten. De afstemming binnen deze driehoek is afhankelijk van het onderwerp. Voor regionale wateroverlast bijvoorbeeld werken de waterschappen concrete maatregelen uit voor het regionale systeem en overleggen met gemeenten over maatregelen die binnen de gemeente of door de gemeente zelf genomen moeten worden. Provincies zorgen voor de integratie van deze maatregelen in het waterhuishoudingsplan en – wat betreft de ruimtelijke aspecten – in het streekplan/omgevingsplan. Het rijk neemt de hoofdlijnen op in de nationale nota waterhuishouding en is verantwoordelijk voor de uitwerking van maatregelen tegen wateroverlast in de rijkswateren. De verschillende aspecten van verticale integratie voor WB21 onderwerpen komen aan de orde in hoofdstuk 2.

Verticale integratie bij de KRW bestrijkt alle bestuurlijke niveaus van EU tot gemeenten. Hoewel de KRW al vanaf 2000 van kracht is, worden er op EU-niveau nog allerlei zaken nader uitgewerkt en ingevuld (normen voor prioritair stoffen, grondwaterrichtlijn, richtlijnen enzovoorts). Dit vereist een actieve internationale inzet van Nederland en goed nationaal overleg met diverse overheden over wat die inzet van Nederland moet zijn (zie verder hoofdstuk 5).

Het rijk stelt de stroomgebiedbeheersplannen op als onderdeel van de nationale nota waterhuishouding, zoals in paragraaf 1.4 wordt toegelicht, worden de stroomgebiedbeheersplannen opgebouwd uit onderdelen uit plannen van provincie, waterschappen en gemeenten. Door deze manier van werken is de verticale integratie in het planvormingsproces ingebouwd. Daarmee gaat de verticale integratie natuurlijk nog niet vanzelf. In het werkproces wordt veel aandacht besteed aan afstemming om die integratie ook daadwerkelijk te laten plaatsvinden (zie verder hoofdstukken 7: afweging van maatregelen en MKBA, 9: consequenties voor bestuurslagen en 10: planning)

Bijzondere aandacht vraagt het betrekken van gemeenten in de verticale integratie van plannen en maatregelen. Het rijk financiert een stimuleringsprogramma waardoor medewerkers van gemeenten vrijgemaakt worden om gemeenten te informeren, met hen te overleggen en informatie uit gemeenten mee te nemen naar de overleggen die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van de implementatie van de KRW: RAO's (regionale ambtelijke overleggen) en RBO's (regionale bestuurlijke overleggen).

1.2.2. Horizontale integratie

Het realiseren van de opgaven voor WB21 en KRW beperkt zich niet tot het onderwerp water. Er zijn nauwe relaties met de onder meer de beleidsterreinen milieu, ruimte, landbouw, natuur en eco-

nomie. In sommige gevallen zijn maatregelen nodig die op het aangrenzende beleidsterrein liggen. De realisatie heeft in ieder geval invloed op alle terreinen. In de volgende paragrafen worden de horizontale integratie van water met de werkkerreinen milieu, ruimte, landbouw, natuur en economie kort aangegeven. Voor meer informatie wordt verwezen naar de betreffende paragrafen.

Water en ruimte

Ruimte voor water is conform de Nota Ruimte medebepalend voor de ruimtelijke ordening. Concretisering vindt plaats in de regionale uitwerking van dit uitgangspunt (zie 3.1.2.). Zo moet in streekplannen (2007) en bestemmingsplannen de afgewogen ruimtelijke aanspraken voor water worden opgenomen. Ook de watertoets is verankerd in de Nota Ruimte. Momenteel vindt een evaluatie plaats van het functioneren van de watertoets (zie 3.6.). In de Kabinetsnota Pragmatische Implementatie KRW (TK 2003-2004, 28808,12) is aangegeven dat het bestaande ruimtegebruik richtinggevend is voor de uitwerking van KRW-doelen. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) zal – vanuit VROM – onderzoek verrichten naar de ruimtelijke impact van de KRW enerzijds en de invloed van (nationaal) ruimtelijk beleid op de implementatie van de KRW anderzijds (zie 3.1.2. en 4.3.).

Water en milieubeleid

Verontreinigende stoffen vinden nog te vaak via riool, bodem of lucht hun weg naar het water. Het milieubeleid is erop gericht dit probleem bij de bron aan te pakken. De waterbeheerders bleken de afgelopen decennia in staat om puntbronnen effectief aan te pakken met de Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo). Inmiddels vormen diffuse bronnen de voornaamste oorzaak van de vervuiling van het water. Een aanzet tot een bredere aanpak van deze emissies wordt beschreven in paragraaf 4.5.

Water en landbouw

Landbouw en waterbeheer zijn in sterke mate van elkaar afhankelijk. Vasthouden en bergen van water om wateroverlast tegen te gaan, en het aanpassen van waterpeilen kunnen grote invloed hebben op de agrarische bedrijfsvoering. Hoewel de landbouwsector per kilogram geproduceerd gewas relatief efficiënt omgaat met meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, zijn de emissies per oppervlakte-eenheid aanzienlijk. Dat komt door de hoge intensiteit van de landbouw. Om de waterkwaliteit te verbeteren moet eutrofiëring sterk worden teruggedrongen. Het Derde nitraatactieprogramma eist in dit kader al een aanzienlijke inspanning van de landbouw. De door de EU-commissie verleende derogatie voor de Nitraatrichtlijn loopt tot 2010. De stroomgebiedbeheersplannen hebben echter betrekking op de periode tot 2015. Daarom zal worden bezien welke maatregelen voor de periode na 2009 moeten worden overwogen (zie 4.4.). Het realiseren van de milieukwaliteitsnorm en van het drinkwatercriterium zijn randvoorwaarden voor eventuele maatregelen voor andere stoffen zoals gewasbeschermingsmiddelen (zie 4.5.).

Water en natuur

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

Het waterkwaliteitsbeleid richt zich in toenemende mate op het functioneren van ecosystemen. Het belang van een goede afstemming met het natuurbeleid in het algemeen, en Natura 2000 in het bijzonder, neemt dus toe. Randvoorwaarde hierbij is dat ze in zo weinig mogelijk natuurgebieden tot extra waterkwaliteitseisen leiden, zoals in de Natura 2000 Contourennotitie vermeld staat (zie 5.3.). De ecologische doelen van de KRW betreffen ook 'vissen'. De waterkwaliteitsdoelen die door waterbeheerders worden nagestreefd raken daardoor direct aan visstandbeheersplannen die worden opgesteld door visstandbeheerscommissies (zie 4.2.).

Het rijk heeft tot taak de rijkswateren te beheren. V&W (DGW) en LNV, als het gaat om natuur, zetten hiervoor hoofdlijnen uit. Rijkswaterstaat vult de taak gebiedsgericht in en stemt af met de andere beheerders in het betreffende stroomgebied.

Water en economie

Water beheren levert baten en kost geld. De maatschappelijke en economische baten zitten onder andere in minder wateroverlast, minder verdroging, innovatie en schoner water met meer kansen voor recreatie en natuurbeleving. In de kabinetsnota Pragmatische Implementatie KRW is aangegeven dat de implementatie van de KRW de uitgangspunten, haalbaar en betaalbaar nastreeft. Om het uitgangspunt betaalbaar te kunnen toetsen is er een duidelijke politieke en bestuurlijke urgente behoefte aan inzicht in de kosten van de KRW. Om deze reden bevat de Beleidsbrief en Toelichting (hoofdstuk 6) al een eerste inzicht in de kosten.

Water en innovatie

Het benaderen van de waterproblemen in een grotere samenhang leidt tot slimme combinaties van wonen en werken en vernieuwing van processen gericht op oplossingen. De oplossingsruimte die nodig is voor innovaties is hiermee gediend.

Rode draad bij de verbetering van het innovatieklimaat in de sector water is wat er nodig is vanuit bedrijven, kennisinstellingen en overheden om nieuwe verdienlijnen in de sector water te creëren en tegelijkertijd de maatschappelijke watervraagstukken op te lossen en als Nederland een internationaal gerenommeerd kennisland te blijven. Dit komt neer op:

- Hervreiding van de rollen van overheden, bedrijven en kennisinstellingen, zodat er nieuwe kaders ontstaan met gedeelde verantwoordelijkheden en risico's.
- Het benaderen van water als mogelijkheid voor nieuwe verdienlijnen. Dit vergt initiatief en onverwachte consortia.
- Versterking van de kennispositie van Nederland. Hiervoor is bundeling van kennis en kennisinstututen nodig, vraaggestuurd werken en ondernemerschap.

Dit is in lijn met het door de Raad van Verkeer en Waterstaat recent uitgebrachte advies 'Innoveren, een kwestie van doen'.

De komende maanden wordt binnen V&W de innovatie-agenda opgesteld in samenwerking met EZ en in overleg met VROM en LNV om zo gezamenlijk invulling te geven aan het innovatieprogramma Water. Onder meer vindt een verbreding en verdieping plaats van de inhoudelijke thema's en betrokken partijen. Het innovatiebeleid van V&W wordt in de vorm van een Innovatiebrief in het voorjaar van 2006 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Combineren van kwantiteits- en kwaliteitsdoelen op gebiedsniveau

Wanneer mogelijk wordt de uitvoering van WB21 gecombineerd met de KRW-opgave in gebiedsgericht maatwerk. Dat betekent afstemming met onder meer ruimtelijke ordening, milieu, natuur, landbouw en verstedelijking. De regio en Rijkswaterstaat hebben hier al jaren lang ervaring mee.

Waterkwantiteit (WB21) en Waterkwaliteit KRW

Dit een centrale horizontale integratie binnen het werkveld water zelf en wordt daarom nader toegelicht in de volgende twee paragrafen.

1.3. Inhoudelijke samenhang WB21 en KRW

Zware buien zorgden begin juli 2005 in grote delen van West-Europa voor veel wateroverlast. Ook delen van Nederland hadden te kampen met aanzienlijke wateroverlast. In Gorinchem stonden straten blank en kwam het water in sommige huizen veertig centimeter hoog. De hoeveelheid neerslag die sommige plaatsen in Zeeland in juli in één week kregen te verwerken, komt statistisch minder vaak dan eens per eeuw voor. Met de voorspelde klimaatveranderingen zullen naar verwachting grotere hoeveelheden neerslag vaker voorkomen. De aard en omvang van de problematiek wordt verder versterkt door de zeespiegelstijging, de bodemdaling en de verstedelijking. Het voorgaande bevestigt de maatschappelijke urgentie van het probleem. Sinds halverwege de jaren negentig, toen Nederland te kampen had met bijna-overstromingen en veel schade door wateroverlast, staat de aanpak van het probleem op de politieke agenda. Dat heeft geleid tot een omslag in het beleid. Aan water moet ruimte worden gegeven in plaats van ontnomen, om de kans op calamiteiten door overstromingen niet verder te laten stijgen en om wateroverlast te voorkomen en te verminderen.

Het gaat bij WB21 niet alleen om droge voeten. De kern van het WB21-beleid bestaat uit het ruimte geven aan water en het zo zoveel mogelijk voorkomen van afwentelen van problemen op benedenstrooms gelegen gebieden. In het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water – Waterbeleid 21e eeuw' (TK 2000-2001, 27625, nr. 1) wordt de drietrapsstrategie 'vasthouden – bergen – afvoeren' daarbij als leidend principe gekozen. Uit een inventarisatie van de Unie van Waterschappen in 2005 blijkt, dat circa 85 procent van de maatregelen in de categorieën vasthouden en bergen valt. Inrichtingsmaatregelen spelen een sleutelrol bij het realiseren van het vasthouden en bergen van water en vormen daarmee de kern van het WB21-beleid.

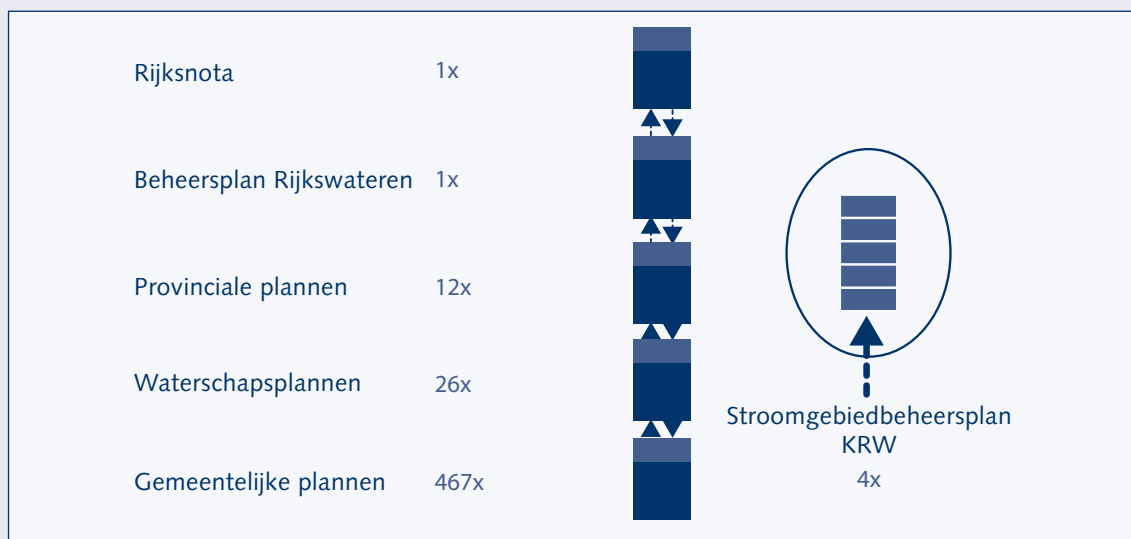
De doelen van WB21 en de KRW komen bij elkaar. Inrichtingsmaatregelen voor het reduceren van wateroverlast blijken vaak ook effectief bij het bereiken van de ecologische doelen van de KRW. Projecten die de waterschappen in voorbereiding hebben of al uitvoeren, laten dat zien. In het landelijk en stedelijk gebied worden het komende decennium omvangrijke investeringen gepleegd. De gedeelde doelen van WB21 en KRW leiden ertoe, dat het brede gebiedsgerichte beleid niet alleen aandacht moet geven aan de aanpak van wateroverlast, maar ook aan de KRW-acties en het wegwerken van de achterstand in baggerwerkzaamheden (ten behoeve van voldoende afvoer van water en saneren van vervuilde waterbodems). Voor een doelmatige en efficiënte inzet van geld, ruimte en menskracht is het noodzakelijk dat de uitvoering van WB21, de KRW en baggerwerkzaamheden in samenhang worden bekeken. Dit vereist een goede inbedding van water in de programma's voor het landelijk en het stedelijk gebied, zoals landinrichtingsprojecten, Reconstructie, EHS, herstructureringen, etc. Een euro kan maar een keer worden uitgegeven. Bovendien is het maatschappelijk niet wenselijk en haalbaar om een gebied kort achter elkaar meer keren op de schop te nemen.

In de notitie 'Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland' (TK 2003 - 2004, 28808, nr. 2) sluit het kabinet aan bij deze ervaring uit de praktijk. Ruimtelijke maatregelen ten behoeve van WB21 alsmede de reconstructie en de herinrichting van het landelijk gebied dienen zo goed mogelijk te worden benut voor het realiseren van de doelen van de KRW. Dit kan wanneer bij WB21-maatregelen zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een hydromorfologie die bijdraagt aan een goed functionerend aquatisch ecosysteem. Voor een goede synergie en met het oog op de haalbaarheid van KRW-doelen is het ook van belang dat de KRW-maatregelen aansluiten bij de maatregelen die in het kader van WB21 worden genomen.

1.4. Samenhang WB21 en KRW in planvorming

In het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop de waterhuishouding op orde kan worden gebracht. De resultaten en nieuwe inzichten die hierin in het kader van WB21 voortkomen worden opgenomen in bestaande planvormen voor water en ruimtelijke ordening van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

WB21 omvat nieuw beleid en maatregelen, maar geen nieuwe planvormen. De KRW kent de specifieke Nederlandse planvormen niet en vraagt om het opstellen van een stroomgebiedbeheersplan, dat uiterlijk in december 2009 gereed moet zijn. De implementatiewet KRW introduceert geen extra planfiguur¹. Doelen, maatregelen en andere verplichtingen van de KRW komen in bestaande plannen. De verplichte stroomgebiedbeheersplannen worden samengesteld uit onderdelen van de bestaande planvormen (zie figuur 2).



Figuur 2: Samenstelling stroomgebiedbeheersplan

Het stroomgebiedbeheersplan zelf bevat dus geen eigen doelstellingen of maatregelen. Alles is onderdeel van plannen van rijk, provincie, waterschappen of gemeenten en daaruit overgenomen. De begrenzing en status van waterlichamen, en doelstellingen (vastgelegd in AmvB's en Provinciale Milieuverordeningen) en maatregelen die invulling geven aan de KRW worden opgenomen in de verschillende plannen. In figuur 2 is dit schematisch weergegeven door de bovenste vakjes in ieder plan. De doelen en maatregelen die de provincies, waterschappen en gemeenten vaststellen, vormen de bouwstenen voor het stroomgebiedbeheersplan en worden hierin overgenomen of samengevat. Deze onderdelen uit de plannen dienen daarom geheel te voldoen aan de eisen die de Kaderrichtlijn hieraan stelt. Ze kunnen door de Europese Commissie worden opgevraagd als nadere onderbouwing van de inhoud van het stroomgebiedbeheersplan.

¹ De implementatiewet EU-kaderrichtlijn water van 7 april 2005 noemt de volgende plannen: de Nationale nota waterhuishouding, de provinciale waterhuishoudingsplannen, het beheersplan rijkswateren en de waterbeheersplannen van waterschappen. Daarnaast worden doelstellingen (milieukwaliteitseisen) en monitoringsverplichtingen vastgelegd in AmvB's en Provinciale milieuverordeningen (PMV's). Op gemeentelijk niveau worden aspecten van het waterbeheer geregeld in het Gemeentelijk Rioleringsplannen (GRP) en de stedelijke waterplannen. Deze gemeentelijke plannen worden niet genoemd in de Implementatiewet EU-KRW.

Met deze benadering worden de doelen en maatregelen van WB21 en van de KRW samen in dezelfde 'waterplannen' van rijk, provincie, waterschappen of gemeente opgenomen. Deze integratie betekent niet dat het gehele waterbeleid onder de Kaderrichtlijn Water wordt gebracht. Maatregelen op het gebied van WB21 volgen uit een nationale verplichting en vallen niet onder de Europese verplichting van de Kaderrichtlijn Water. Maatregelen die worden uitgevoerd voor het bereiken van zowel WB21- als KRW-doelen, vallen wel onder de KRW.

Deze aanpak vereist, dat de landelijke Nota waterhuishouding (inclusief de stroomgebiedbeheersplannen), de provinciale waterhuishoudingsplannen/omgevingsplannen en de waterbeheersplannen van de waterschappen uiterlijk eind 2009 als nieuw plan of planherziening vastgesteld zijn. De WB21-maatregelen die niet tegelijkertijd bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen behoeven dus niet in het stroomgebiedbeheersplan te worden opgenomen. De planning van de besluitvorming over deze maatregelen is wel gekoppeld aan die van het stroomgebiedbeheersplan. Alle plannen die in figuur 2 worden genoemd, hebben een wettelijke status met uitzondering van het stedelijk/gemeentelijk waterplan. Bij het opstellen van de nieuwe Integrale Waterwet, waaraan momenteel wordt gewerkt, zal worden bekeken of het stedelijk/gemeentelijk waterplan alsnog een wettelijke status kan krijgen of dat de status van gemeentelijke plannen op een andere wijze wordt geregeld.

1.5. Leeswijzer

De opbouw van de Toelichting volgt de indeling van de Beleidsbrief. Hoofdstukken 2 en 3 behandelen WB21 en hoofdstukken 4 en 5 de KRW. De hoofdstukken 2 en 4 van dit document zijn een uitwerking van wat in de Beleidsbrief wordt geschreven over de opgave voor WB21 respectievelijk KRW. Hier komen per onderwerp doelen, maatregelen in de periode 2005–2009, de opgave en de te onderzoeken maatregelen voor de periode 2009–2015 aan de orde.

Hoofdstuk 3 beschrijft de aanpak van de verschillende thema's binnen WB21: wateroverlast (regionaal en hoofdsysteem), stedelijke wateroverlast, watertekort en grondwater (kwantiteit). Hoofdstuk 5 benadert de verder aanpak van de KRW vanuit de arena waar de verschillende onderwerpen spelen: EU, internationale stroomgebiedcommissies, nationale en regionale bestuurlijke overleggen. Hoofdstuk 6 beschrijft de voorlopige kostenschattingen van KRW-maatregelen.

De afweging van maatregelen en de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is een belangrijk onderdeel van de implementatie van de KRW. Deze afweging worden geschetst in hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 gaat in op de communicatie en inspraak, zowel voor de Decemhernota 2005 zelf als het vervolg in 2006 en verder. Hoofdstuk 9 beschrijft de consequenties van het voorgaande voor de verschillende bestuurslagen.

In hoofdstuk 10 ten slotte worden de verschillende werkzaamheden uit de vorige hoofdstukken in de tijd geplaatst door een beschrijving van de planning van WB21 en KRW en de besluitvorming hierover.



H02 . WB21

DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN

H02 . WB21

DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN



2.1. Regionale wateroverlast

2.1.1. Regionale wateroverlast en het NBW

In 2000 droeg het advies van de Commissie Waterbeleid 21e eeuw bij aan een omslag in het waterbeleid. De commissie constateerde dat het watersysteem niet op orde was. Met de voorspelde klimaatveranderingen zullen naar verwachting grotere hoeveelheden neerslag vaker voorkomen. De aard en omvang van de problematiek wordt versterkt door zeespiegelstijging, bodemdaling en verstedelijking. Om de kans op calamiteiten door overstromingen niet verder te laten stijgen en om wateroverlast te voorkomen en te verminderen, is het nodig dat Nederland zich meer naar het water schikt. Aan water moet ruimte worden gegeven in plaats van ontnomen. Eind 2000 heeft het kabinet dit tot beleid gemaakt.

Als vervolg hierop heeft de minister-president, samen met de provincies, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2003 het Nationaal Bestuursakkoord Water ondertekend (NBW; TK 2002-2003, vw03000480). Doel van het NBW is om in 2015 het watersysteem op orde te hebben en te houden.

Ten behoeve van het NBW zijn zestien deelstroomgebiedsvisionen opgesteld, met een globale regionale inschatting van de wateropgave. In het NBW is de inschatting gemaakt dat door een combinatie van ruimtelijke en technische maatregelen met een investeringswaarde van circa 8 miljard euro de stroomgebieden van Maas, Rijn, Schelde en Eems in 2015 op orde gebracht kunnen worden. Voor de periode tot 2050 is een geschat bedrag van 16 miljard euro nodig om Nederland op orde te houden.

In het NBW is tevens aangegeven dat afspraken en aanpak van de problematiek hun plaats krijgen in de stroomgebiedbeheersplannen in 2009, en in de waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen. In de waterbeheersplannen worden aanleg- en beheersactiviteiten opgenomen om in 2015 het watersysteem op orde te hebben (inclusief de legger).

2.1.2. Maatregelen regionale wateroverlast 2005-2009

De afgelopen jaren zijn de eerste stappen gezet in de uitvoering van het nieuwe wateroverlastbeleid. Voor de korte termijn (2003–2007) zijn de maatregelen uit meerjarenprogramma's van waterschappen die 'WB21-proof' waren, ingezet voor het 'ruimte voor water'-beleid.

De Voortgangsrapportage NBW 2005 (TK 2004-2005, 27625, nr. 50) geeft aan dat tot april 2005 circa 1 miljard euro is besteed aan maatregelen in het regionale watersysteem of hiervoor is gereserveerd, waarvan zo'n 0,6 miljard euro door de waterschappen, 0,1 miljard euro door het rijk en het resterende deel via de uitvoering van gebiedsgericht beleid. Maatregelen van gemeenten en waterschappen om overlast door overlopend oppervlaktewater in stedelijk gebied te voorkomen, maken hiervan deel uit, zoals het creëren van natuurvriendelijke oevers en de uitbreiding van het areaal oppervlaktewater in de openbare ruimte.

<i>WB21 gaat uit van de gewenste reeks 'vasthouden – bergen – afvoeren'. Binnen deze categorieën zijn de volgende maatregelen te onderscheiden:</i>		
Vasthouden	Bergen²	Afvoeren
• vergroten (open) wateroppervlak	• aanleg en inrichten retentiegebieden voor piekberging	• vergroten aan- en afvoercapaciteit van duikers
• beek- en kreekherstel		• vergroten aan- en afvoercapaciteit van gemalen • vergroten afvoercapaciteit van waterlopen (doorstroomprofiel)
• anti-verdroging		
• waterconservering (langer vasthouden van water in een gebied)		

Tabel 1: Maatregelen WB21

De Unie van Waterschappen heeft in maart 2005 een inventarisatie uitgevoerd, waarbij onder meer is getracht de projecten onder te brengen in de categorieën vasthouden – bergen – afvoeren. Het onderscheid tussen vasthouden en bergen is soms lastig, omdat vrijwel alle projecten een multifunctioneel en integraal karakter hebben. Uit de inventarisatie blijkt dat de waterschappen in die projecten duidelijk inhoud geven aan het beleid dat is gericht op het vasthouden en bergen van water. Van de projecten heeft 49 procent een doelstelling gericht op het vasthouden, 32 procent op het bergen en 19 procent op het afvoeren van water. Er wordt 11.000 hectare aan extra bergingscapaciteit gecreëerd en de afvoercapaciteit wordt met 14.000 m³ per minuut uitgebreid.

Het onderwerp 'verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij schade door wateroverlast' wordt in opdracht van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water nader uitgewerkt. Daarbij wordt onder andere gekeken naar vormen van verzekering tegen regionale wateroverlast. Mede naar aanleiding daarvan zal het kabinet naar verwachting in 2006 een standpunt innemen over onverplichte financiële tegemoetkomingen door de rijksoverheid bij rampen en calamiteiten.

In 2005 zijn de locaties van de blauwe knooppunten vastgelegd. Deze knooppunten zijn de belangrijkste uitwisselpunten tussen het hoofd- en het regionale systeem waar zich op nationale schaal knelpunten kunnen voordoen.

De uitvoering van het NBW is nog te kort gaande om al alle wenselijke ruimtelijke voorzieningen te kunnen hebben getroffen. De Voortgangsrapportage NBW 2005 geeft aan dat de doorvertaling van de wateroverlastopgave in provinciale en regionale plannen vorm krijgt, maar naar omvang (m²), plaats, aard en tijd niet eenvoudig is.

2.1.3. Doelen wateroverlast door inundatie en huidige situatie

De voorlopige doelen voor wateroverlast door inundatie uit het oppervlaktewater zijn in de vorm van werknormen vastgelegd in het NBW.

² De Unie van Waterschappen heeft de term 'bergen' als volgt gedefinieerd: van bergen is sprake indien bij wateroverlastsituaties voor het tijdelijk opslaan van water in bergingsgebieden een actieve handeling nodig is om het water in het gebied in en uit te laten.

Ze variëren van eens per honderd jaar voor bebouwd gebied tot eens per tien jaar voor weidegebied. Deze werknormen zijn gebaseerd op het middenscenario 2050 voor klimaatverandering. Recente onderzoeksresultaten bevestigen dat het klimaat verandert. Het uitgangspunt van het middenscenario blijft dan ook onverkort van kracht.

Normklasse gerelateerd aan grond-gebruikstype	Maaveldcriterium*	Basis werk criterium [1/jr]
Grasland	5 procent	1/10
Akkerbouw	1 procent	1/25
Hoogwaardige land- en tuinbouw	1 procent	1/50
Glastuinbouw	1 procent	1/50
Bebouwd gebied	0 procent	1/100

* Deze normen zijn uitgedrukt in de kans dat het peil van het oppervlaktewater het niveau van het maaveld overschrijdt ('kans op inundatie vanuit oppervlaktewater'). Daarbij worden voor verschillende bestemmingen van de grond uiteenlopende normen gehanteerd (variërend van eens per honderd jaar voor bebouwd gebied tot eens per tien jaar voor weidegebied).

Tabel 2: Werknormen NBW (uit bijlage 4)

Na de ondertekening van het NBW zijn de waterschappen aan de slag gegaan met de toetsing van de regionale watersystemen aan de werknormen om daarmee de wateropgave voor inundatie vanuit het oppervlaktewater in 2015 verder te onderbouwen. Hiertoe hebben zij met computermodellen voor oppervlaktewaterstroming hun watersystemen doorgerekend met als invoer de maatgevende neerslaghoeveelheden van het middenscenario. De resultaten van deze berekeningen maken duidelijk waar bij deze maatgevende hoeveelheid neerslag wateroverlast op zal treden. Vervolgens is bekeken welke maatregelen genomen kunnen worden om deze wateroverlast te verminderen tot het niveau van de werknormen en wat de kosten hiervan zijn.

Tegelijk met de afronding van de Decemhernota 2005 worden de resultaten van bovengenoemde toetsing van alle waterschappen samengevoegd en de implicaties ervan voor onder meer de werknormen besproken. Afhankelijk van de uitkomsten hiervan zullen de definitieve normen naar verwachting in 2006 worden vastgesteld. Een aandachtspunt is hoe bij de beoordeling en normering van het functioneren van watersystemen rekening kan worden gehouden met natuurfuncties. Het is van belang dat bij alle regionale afwegingen rondom doelen, opgaven en maatregelen voor wateroverlast en –tekort de natuurfunctie integraal wordt meegewogen.

Ten slotte bestaat discussie of de normen wettelijk moeten worden verankerd. Over de wenselijkheid van juridische verankering wordt een besluit genomen in het kader van de nieuwe Integrale Waterwet. Als de normen worden vastgelegd, vormen zij het uitgangspunt voor het op orde brengen en houden (uiterlijk in 2015) van de regionale watersystemen.

2.1.4. Opgave voor wateroverlast door inundatie 2009–2015

De in de vorige paragraaf genoemde toetsing van de regionale watersystemen aan de werknormen geeft niet alleen informatie over de normen, maar ook een verbeterd beeld van de wateropgave voor inundatie vanuit het oppervlaktewater in 2015. De resultaten van de toetsing, zoals uitgevoerd door alle waterschappen, worden momenteel geanalyseerd en besproken. De uitkomsten worden begin 2006 verwacht en zijn daarom niet in deze nota opgenomen.

In algemene zin blijkt dat in de gebieden die niet op orde zijn, de beschikbare berging in en de afwatering via het oppervlaktewater dat in beheer is van de waterschappen niet goed functioneert. Dit doet zich vooral voor in de polder-/boezemgebieden van laag Nederland. In de vrij afwaterende gebieden (hoog Nederland) zijn de problemen minder groot. In deze gebieden concentreert de opgave zich in de beekdalen. Het verdient aanbeveling de benodigde investeringen om inundatie tegen te gaan voor 2015 te plegen, zodat het systeem meteen op orde is tot minimaal 2050.

2.2. Stedelijke wateroverlast

2.2.1. Doelen en opgave stedelijke wateroverlast

Wateroverlast in stedelijk gebied heeft vele verschillende vormen (zie figuur 3). De belangrijkste hiervan vanuit het perspectief van WB21 kunnen in drie vormen van wateroverlast worden samengevat:

1. Overstroming van het oppervlaktewater dat buiten zijn oevers treedt.
2. Wateroverlast doordat bij hevige regenval zoveel water op straat komt te staan, dat het gebouwen binnenstroomt.
3. Wateroverlast als gevolg van te hoge grondwaterstanden.

Voor overstroming in de stad door regionaal oppervlaktewater dat buiten zijn oevers treedt gelden dezelfde werknormen van het NBW als voor regionale wateroverlast (zie vorige paragraaf).

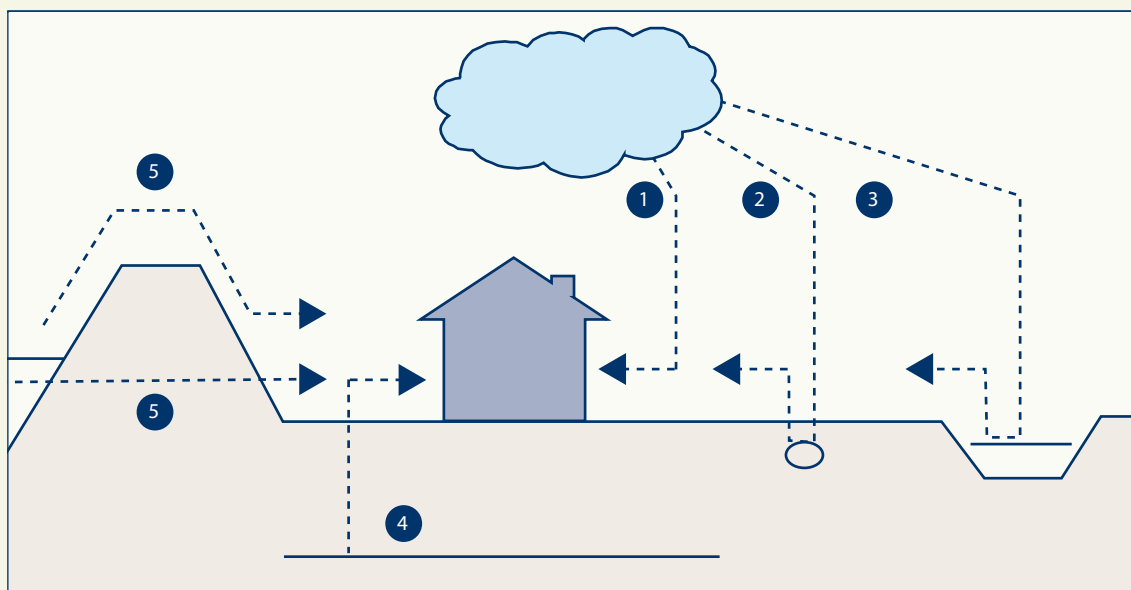
Voor 'water op straat' zijn formeel geen normen vastgelegd. De ontwerprichtlijnen die gemeenten hanteren, hebben als uitgangspunt dat het riool of andere afvoervoorzieningen in een combinatie van kritieke situaties die zich gemiddeld eens in de twee jaar voordoen, net niet overbelast mogen zijn. Deze ontwerprichtlijnen zijn echter gebaseerd op regenduurlijnen³, waarbij geen rekening is gehouden met de te verwachten toename van de neerslagintensiteit en de frequentie van het voorkomen van buien met hoge neerslagintensiteit als gevolg van de klimaatverandering. Dit betekent, dat stedelijk gebied waar de riolsystemen volledig voldoen aan de ontwerpnormen gebaseerd op neerslagcijfers uit het verleden, naar verwachting in de toekomst met meer overlast door water op straat te maken krijgen. Regenwater zal tijdens buien vaker op straat blijven staan en de kans op veel water op straat waardoor kelders en laag gelegen gebouwen onderlopen, neemt toe.

In de Beleidsbrief regenwater en riolering geeft de staatssecretaris van VROM aan hoe duurzaam met regenwater moet worden omgegaan. Uitgangspunt is het zo veel mogelijk gescheiden houden van regenwater en afvalwaterstromen. Hierdoor vinden er minder overstorten plaats van rioolwater en worden zuiveringsinstallaties met minder piekaanvoeren belast, waardoor het water beter gezuiverd kan worden. Afkoppelen door infiltratie naar het grondwater leidt tot een vermindering van de piekafvoer naar het oppervlaktewater en dus tot een vermindering van de wateroverlast vanuit oppervlaktewater. Bovendien wordt het water geborgen in het grondwater en stroomt langzaam af naar het oppervlaktewater, waardoor er in drogere perioden meer afvoer is. Ook kan hiermee in sommige gebieden verdroging van natuurgebieden verminderd worden.

De Beleidsbrief geeft geen doelstellingen in de vorm van landelijke percentages voor afkoppeling. Als regenwater schoon is dan is duurzaam omgaan met regenwater steeds het vertrekpunt.

Doelen en opgaven van stedelijk grondwater wordt beschreven in paragraaf 2.7.

³ Regenduurlijnen geven de relatie tussen de duur van een bui en de gemiddelde neerslagintensiteit in die bui. De lijnen zijn beschikbaar voor verschillende kansen van optreden (1 keer per jaar, 1 keer per 5 jaar enzovoorts).



Figuur 3: Wateroverlast in de stad

Verskillende mogelijke oorzaken van wateroverlast zijn:

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

2.2.2. Maatregelen 2005–2009 tegen stedelijke wateroverlast

Wateroverlast in de stedelijke omgeving door overstroming van het oppervlaktewater valt onder de regionale wateroverlast (zie paragraaf 2.1.). Waterschappen hebben diverse maatregelen in voorbereiding of in uitvoering die specifiek gericht zijn op het verminderen van dit type wateroverlast. Deze maatregelen maken deel uit van het pakket maatregelen tegen regionale wateroverlast dat de waterschappen in de periode 2003–2007 uitvoeren (zie 2.1.2.). Ook gemeenten nemen maatregelen tegen wateroverlast door natuurvriendelijke oevers aan te leggen en het wateroppervlak uit te breiden. Volgens een enquête van de VNG heeft 40 procent van de gemeenten dit type maatregelen genomen. 5 Procent van de gemeenten heeft de stedelijke wateropgave reeds volledig gerealiseerd.

In de huidige situatie maken gemeentelijke maatregelen tegen wateroverlast vanuit het riool deel uit van onderhoudswerk, renovaties en uitbreiding van rioolsystemen. Al dan niet in samenwerking met het waterschap worden lokale maatregelen genomen om problemen vanuit het grondwater te verminderen of te voorkomen.

In april 2005 heeft het kabinet ingestemd met het wetsvoorstel Gemeentelijke Watertaken. Het voorstel zet het huidige rioolrecht om in een bestemmingsheffing. Daarmee kunnen gemeenten kosten financieren van hun watertaken die samenhangen met doelmatige inzameling van afvalwater en overtollig grond- en regenwater. De Raad van State heeft inmiddels zijn niet-openbare advies gedaan over het wetsvoorstel. De ministeries stellen het Nader Rapport op en verwerken het advies. Hierdoor wordt de invoering van de brede rioolheffing niet gehaald per 1 januari 2006 en verschuift de invoering van het verbrede rioolrecht waarschijnlijk naar 1 januari 2007.

2.2.3. Opgave stedelijke wateroverlast 2009–2015

Vooraf de waterschappen zijn bezig met het bepalen van de opgave voor het voorkomen van wateroverlast door overstroming vanuit oppervlaktewater. Dit is een onderdeel van het bepalen van de totale opgave voor regionale wateroverlast (zie 2.1.2.). Uit een enquête die de VNG begin 2005 heeft gehouden, blijkt dat op dat moment in tussen 50 en 65 procent van de gemeenten nog een start gemaakt moest worden met het bepalen van de stedelijke wateropgave oppervlaktewater.

Naast overlast vanuit oppervlaktewater, waarvoor de waterschappen als eerste aanspreekbaar zijn, gaat het bij de stedelijke wateropgave ook om water op straat als gevolg van overbelasting van de riolering en grondwateroverlast in kelders en kruipruimtes. Gemeenten zijn hiervoor het aanspreekpunt. De Unie van Waterschappen en de VNG zijn bezig met het opstellen van een handreiking stedelijke wateropgave.

Volgens een enquête van de VNG heeft 30 procent van de gemeenten te maken met regenwaterproblemen. Dit percentage kan nog toenemen, wanneer als gevolg van klimaatverandering de frequentie en neerslagintensiteit van buien toenemen. De Beleidsbrief regenwater en riolering van VROM (TK 2003-2004, 28966, nr. 2) geeft aan welke integrale afwegingen hierbij gemaakt dienen te worden. Ze zijn gericht op het voorkomen van verontreiniging van regenwater, het vasthouden en bergen van regenwater en het gescheiden afvoeren van regenwater en afvalwater. Zo levert het omgaan met regenwater ook een bijdrage aan het realiseren van WB21- en KRW-doelstellingen.

De Beleidsbrief verwacht dat op lange termijn het anders omgaan met regenwater gemiddeld genomen niet of nauwelijks maatschappelijk duurder zal zijn dan het voortzetten (en aan de veranderende neerslagpatroon aanpassen) van de huidige situatie. Op korte en middellange termijn (tot 2015) kan het anders omgaan met regenwater in combinatie met het aanpassen van het systeem aan veranderende neerslag wel een extra financiële opgave met zich meebrengen.

Tot nu toe is niet helder geworden hoe groot de totale opgave voor de verschillende vormen van stedelijke wateroverlast is. De gemeenten brengen daarom samen met het waterschap in de eerste helft van 2006 in beeld hoe groot de gecombineerde financiële opgave is van het realiseren van de 1/100 norm in het stedelijk gebied, het realiseren van de basisinspanning, het afkoppelen van regenwater, en de aanpak van grondwateroverlast. Ook gaan ze na welke maatregelen optimaal genomen kunnen worden en wat daarvan de financiële consequenties zijn.

Met de VNG zijn afspraken gemaakt om in het kader van het Werkprogramma NBW 2005–2009 de opgave in beeld te brengen (overlast vanuit oppervlaktewater, riolering, afkoppeling, grondwater). Het rijk faciliteert daarbij.

2.3. Waterbodems WB21

2.3.1. Doelen waterbodems en huidige situatie

Het baggeren van (verontreinigde) waterbodems is geen doel op zich, maar een maatregel die wordt ingezet voor zowel WB21 als voor de KRW. Bij WB21 gaat het er in eerste instantie om de waterlopen op diepte te houden, zodat deze voldoende water kunnen afvoeren. Hiervoor moet het sediment dat zich in de waterlopen afzet, worden weggebaggerd. Uitvoering van baggerwerkzaamheden (zowel het wegwerken van achterstallig onderhoud als het op diepte houden) is noodzakelijk voor het instandhouden van voldoende afvoermogelijkheden in het watersysteem onder reguliere omstandigheden. Hier ligt een sterke relatie met de WB21-maatregelen die gericht zijn op afvoeren om het watersysteem op orde te krijgen.

In het kabinetsstandpunt over waterbodems (TK, vergaderjaar 2004-2005, 26 401, nr. 40) is gesteld dat het profiel en de kwaliteit van waterbodems de doelen voor watersystemen moeten ondersteunen. Vanuit het oogpunt van het Waterbeleid 21e eeuw betekent dit dat de waterbodem kwantitatief op orde gebracht moet worden overeenkomstig het NBW.

De waterbodempogave draagt hiermee bij aan de afspraken die in het NBW zijn vastgelegd voor de aanpak van wateroverlast en -tekort in regionale wateren. De normprofielen van waterlopen behoren vast te liggen in de 'legger' van waterschappen. In het NBW is afgesproken dat deze normprofielen in 2015 moeten zijn vastgesteld én bereikt.

2.3.2. Maatregelen waterbodem 2005–2009 vanuit WB21

In 2002–2003 is voor de periode tot en met 2006 170 miljoen euro uitgetrokken om een impuls te geven aan het baggeren (TK 2001-2002, 26401, nr. 28 en TK 2003- 2004, 26401, nr. 39). Deze middelen zijn ofwel besteed ofwel in programma's vastgelegd, zoals de 100 miljoen euro voor het wegwerken van baggerachterstanden in bebouwd gebied. Omdat de impuls zeker tot aan 2008 onvoldoende is om het vereiste baggertempo voor zowel KRW als WB21 te halen, heeft het kabinet in juli 2005 besloten om voor de korte termijn extra te investeren in de baggeropgave.

Voor de periode tot 2007 is een bedrag van 25 miljoen euro vrijgemaakt voor baggeren voor de KRW in rijkswateren (5 miljoen) en voor baggeren in stedelijke wateren (20 miljoen) (zie Staatscourant, 19 juli 2005, nr. 137/pg. 59).

2.3.3. Opgave waterbodem 2009-2015 vanuit WB21

De realisatie van de waterbodempogave draagt bij aan de in het NBW afgesproken aanpak van wateroverlast en -tekort in regionale wateren. Om dit te bereiken is een verdubbeling van de baggerinspanningen nodig van circa 50 miljoen naar 100 miljoen euro per jaar.

Bovendien is ook een eenmalige inhaalslag nodig van 500 miljoen euro voor het wegwerken van alle achterstanden uit het verleden. Dit betekent een investering tot 2015 van circa 1,5⁴ miljard euro. In de Decemhernota 2006 wordt hierover besloten in het kader van de integrale opgave.

⁴ Deze schatting is gebaseerd op 10 jaar 100 miljoen euro per jaar + de extra inhaalslag van 500 miljoen euro.

2.4. Wateroverlast hoofdsysteem

2.4.1. Doelen wateroverlast hoofdsysteem

Eén van de hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt Anders omgaan met water – Waterbeleid 21e eeuw (TK 2000-2001, 27625, nr. 1) is de strategie van het zoveel mogelijk voorkomen van afwentelen. Voorkomen moet worden dat problemen met droogte, wateroverlast en veiligheid worden afgewenteld van hoofdwatersystemen op regionale watersystemen en omgekeerd. In het NBW is aangegeven hoe de bescherming tegen overstromingen in de gebieden bij de grote rivieren, de kust en de buitendijkse gebieden wordt geregeld. De grote rivieren, de delta en de grote meren zijn als gevolg van de veiligheidsnormering, ruimschoots op orde om wateroverlast het hoofd te bieden. Voor de resterende delen van het hoofdsysteem wordt in de Decemhernota 2006 een 'serviceniveau' uitgewerkt, aan de hand waarvan wordt aangegeven of het systeem op orde is wat betreft bescherming tegen wateroverlast.

Het serviceniveau zal, uitgaande van het middenklimaatsscenario, de benodigde 'ruimte' in een robuust hoofdsysteem aangeven (capaciteit), anticiperend op de nationale waterproblematiek (d.w.z. het totale watersysteem zal meer neerslag en grotere neerslagintensiteiten moeten kunnen opvangen door combinatie van – in volgorde van prioriteit – vasthouden, bergen en afvoeren). Het serviceniveau zal in elk geval van toepassing kunnen zijn op rijkswateren die peilgereguleerd zijn, een afvoerfunctie hebben en/of waarvan voor de omliggende regionale wateren een maalstop kan worden afgekondigd (ontwerp Beheersplan Rijkswateren 2005-2008).

2.4.2. Huidige situatie wateroverlast hoofdsysteem

Gedurende de wateroverlastperiodes in de jaren negentig van de vorige eeuw hebben zich op drie plekken in het hoofdsysteem knelpunten voorgedaan. Om in de toekomst problemen in het achterliggende land te voorkomen, is de gemaalcapaciteit bij IJmuiden (Noordzeekanaal/ Amsterdam-Rijnkanaal) en bij Gouda (Hollandsche IJssel) uitgebreid. Het derde knelpunt betreft de spuicapaciteit in de Afsluitdijk. Met de huidige spuisluizen en de verwachte zeespiegelstijging neemt de spuicapaciteit van het IJsselmeer op de Waddenzee af.

2.4.3. Opgave wateroverlast hoofdsysteem 2009–2015

Ten behoeve van de veiligheid van het achterland en het voorkomen van wateroverlast wordt gewerkt aan de uitbreiding van de spuicapaciteit in de Afsluitdijk. In 2007 wordt de complete MER gepubliceerd en vindt de formele inspraakprocedure plaats. Uitvoering is gepland in de periode 2008–2012/2013. De uitbreiding is opgenomen in het MIT/SNIP- projectenboek (TK 2004-2005, 29800 A, nr. 3). Er wordt rekening gehouden met een investering van 252 miljoen euro.

Uit een eerste inventarisatie in 2005 van serviceniveaus voor de genoemde onderdelen van het hoofdsysteem blijkt dat er geen noemenswaardige opgave vanuit het oogpunt van wateroverlast ligt.

Het rijk zal in samenwerking met de regionale partijen de aanpak van mogelijke knelpunten (onder andere het Meppelerdiep en de Brabantse kanalen) verder uitwerken. Op de blauwe knooppunten kunnen afspraken worden gemaakt over het nemen van maatregelen om afwenteling te voorkomen of te verminderen (zie 3.1.3.).

2.5. Watertekort

2.5.1. Knelpunten watertekort

De doelstelling uit de vierde Nota waterhuishouding (TK 1998–1999, 26401, nr. 1) luidt 'het instandhouden en versterken van voldoende en ecologisch gezond water, waarmee een duurzaam gebruik van de watersystemen gegarandeerd wordt'. Voor watertekorten is deze doelstelling operationeel vertaald in 'het hebben van de juiste hoeveelheid water op het juiste moment en op de juiste plaats'.

Een belangrijk onderdeel van het beleid is de verdringingsreeks. Deze reeks bepaalt hoe in Nederland bij waterschaarste het aanbod van water ten behoeve van de verschillende sectoren wordt verdeeld.

In de Startovereenkomst Waterbeleid 21e eeuw van Rijk, IPO, Unie van Waterschappen en VNG (2001) is een verkenning aangekondigd van de laagwaterproblematiek. Met name door de klimaatveranderingen zullen watertekorten op de lange termijn toenemen. In 2005 is de Droogtestudie afgerond.

De NBW-partners hebben besloten om geen normeringsstelsel voor watertekorten vast te leggen. Een normenstelsel ontwikkelen is niet zinvol, omdat op voorhand duidelijk is dat daaraan niet kan worden voldaan. Wel is het noodzakelijk dat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn. In een periode van watertekort zal het beschikbare water worden verdeeld op basis van de vernieuwde landelijke waterverdeling en de verdringingsreeks. De omvang van het maatschappelijke belang en de te vermijden schade zijn bepalend voor de verdeling van het beschikbare water. Dat gebeurt op transparante wijze met behulp van de nieuwe Werkwijzer Watertekorten.

2.5.2. Maatregelen watertekort 2005-2009

Na het watertekort in de zomer van 2003 is een aantal aanpassingen in het waterbeheer doorgevoerd, zodat elke betrokkene weet wat er moet worden gedaan als er opnieuw een periode van watertekort ontstaat (TK 2003–2004, 27625, nr. 42). Op basis van de ervaringen in 2003 is de verdringingsreeks aangepast. De waterschappen hebben het advies gekregen de veendijken te blijven inspecteren en op risicovolle plaatsen te versterken, zolang deze nog niet volledig zijn hersteld van de droogte van 2003. In de Handreiking voor watertekort en warmte is geschetst hoe de verantwoordelijkheden liggen in de verschillende stadia van oplopende watertekorten en/of warmwaterproblemen in het hoofdwatersysteem.

In juni 2005 is de nieuwe beoordelingssystematiek warmtelozingen ingevoerd (TK 2004–2005, 29023, nr. 11), en is de implementatie via de vergunningverlening gestart. Daarmee wordt invulling gegeven aan de vigerende normstelling ten aanzien van uitzonderlijke weersomstandigheden (extreme droogte). De vergunningen voor warmtelozingen worden beter op de plaatselijke omstandigheden en het type watersysteem toegesneden. In 2006 wordt de nieuwe systematiek geëvalueerd.

2.5.3. Opgave watertekort 2009–2015

Bij watertekorten draait het om de beschikbaarheid van water en de mogelijkheden om daarin te sturen. Kostenefficiëntie speelt daarbij een belangrijke rol. Uit de Droogtestudie blijkt dat het aanleggen van grootschalige infrastructuur in het hoofdwatersysteem voor het herverdelen of het aanvoeren van water niet haalbaar en betaalbaar is. In het regionale systeem zijn er met name watertekorten voor de sectoren landbouw en natuur. In de eerste helft van 2006 wordt in de regio's uitgewerkt of het loont om watertekorten aan te pakken (optimalisatie), of dat dergelijke situaties beter geaccepteerd kunnen worden. Dit geldt vooral voor het Scheldestroomgebied en het Eemsstroomgebied omdat daar de watertekorten het grootst zijn.

2.5.4. Mogelijke maatregelen 2009–2015 te onderzoeken in planvorming

Grootschalige ingrepen in het hoofdwatersysteem worden uitgesloten. De baten van dergelijke maatregelen zijn aanzienlijk kleiner dan de kosten. Wat resteert is het op regionale schaal realiseren van een zo klein mogelijk verschil tussen vraag en aanbod van water. De minimale mogelijkheid is het accepteren van de te verwachten watertekorten en hierop (ruimtelijk) anticiperen. Dat betekent dat er geen extra investeringen worden gedaan in het regionale systeem om knelpunten door watertekorten te verminderen.

Voor de planvorming zal wel verder worden gezocht naar optimalisatie van kansrijke maatregelen, zoals het vasthouden van water, het beregenen met oppervlaktewater en diverse kleinschalige maatregelen. Ook voor het regionale systeem is grootschalige aanleg van infrastructurele werken en bergingsgebieden niet kostenefficiënt, zeker niet wanneer sprake is van gebruik uitsluitend voor watertekorten. Extra ruimteclaims door een mono-functionele aanpak van watertekorten worden uitgesloten.

2.6. Grondwater (kwantiteit) landelijk gebied

2.6.1. Doelen grondwater (kwantiteit)

Een uitgebalanceerd beheer van het grond- en oppervlaktewatersysteem is nodig om onder reguliere omstandigheden aan uiteenlopende gebruikswensen tegemoet te komen. In het NBW is afgesproken dat uiterlijk in 2010 het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) wordt vastgesteld op basis van provinciale kaders die in 2005 worden gegeven. Er wordt daarbij een afweging gemaakt tussen de vanuit verschillende gebruiksfuncties gewenste grondwaterstanden. Het GGOR betreft dan een afgesproken regiem van grondwaterstanden en oppervlaktewaterpeilen, waarbij belangen van natuur, landbouw en bebouwing goed op elkaar zijn afgestemd.

GGOR is een belangrijk instrument voor de bestrijding van verdroging waar een groot deel van de natuur in Nederland van heeft te lijden. In de vierde Nota waterhuishouding, het NMP4, de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor natuur en de Agenda Vitaal Platteland is beleid geformuleerd om de verdroging terug te dringen. Inzet is het terugdringen van de verdroging met 40 procent in 2010 en het realiseren van de benodigde watercondities voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in 2018. De formulering van deze doelstelling dient nader te worden afgestemd met de recente ontwikkelingen in het kader van het waterbeleid (KRW en NBW) en Natura 2000-gebieden:

- Uitgangspunt van KRW en NBW is dat het watersysteem in 2015 op orde moet zijn, dus is het van belang om een ambitie te formuleren die daarbij past. Ook de afspraken in het kader van het Tweede Rijksmeerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2) en het Investeringsbudget

Landelijk Gebied (ILG) betreffen een langere periode (2007–2013). De termijn van 2010 valt daar middenin en kan dus slechts betekenis hebben als tussentijds ijkpunt.

- Er bestaat gerede twijfel of de nationale ambitie, die spreekt uit de doelstelling van 40 procent terugdringing van verdroging in 2010, haalbaar is (zie ook Natuurbalans 2005).

Voor het waterbeheer is het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) uitgangspunt. Een goed waterbeheer voor natuur is daarbij een belangrijk aspect. De verdrogingsdoelstelling voor de natuurgebieden wordt vastgelegd in het GGOR. Om te voldoen aan de eisen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden in 2006 instandhoudingsdoelen vastgesteld. Uit een eerste analyse blijkt dat in een aantal Natura 2000 verdroging een bepalende factor is voor instandhouding. De aanpak van de verdroging moet daar prioriteit krijgen.

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

Europese Verplichtingen

Beschermde gebieden (Natura 2000)

Voor Natura 2000-gebieden worden instandhoudingsdoelen opgesteld conform de vogel- en habitatrichtlijn. In sommige Natura 2000-gebieden stellen deze instandhoudingsdoelen specifieke eisen aan de kwel of aan de grondwaterstanden. Het gaat hier om het realiseren van bepaalde grondwatercondities en niet alleen om het voldoen aan het 'geen achteruitgang' principe. Het herstellen van grondwaterstands dalingen die zich in het verleden hebben voorgedaan, maakt in sommige gevallen deel uit van het realiseren van deze grondwatercondities.

KRW en grondwaterkwantiteit

De kwantiteit van grondwater maakt ook deel uit van de KRW. Een van de algemene KRW-doelen voor grondwaterkwantiteit is het zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater (art. 4). Daarnaast geeft de KRW (bijlage V) aan dat grondwaterstanden geen zodanige antropogene veranderingen mogen ondergaan dat:

- de goede toestand van de oppervlaktewaterlichamen niet gehaald wordt,
- de toestand van de oppervlaktewateren significant achteruitgaat,
- significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische⁵ ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn.

De grootte van onttrekkingen is via regionaal (vergunningen)beleid al zodanig afgestemd op de capaciteiten van de omgeving, dat de balans doorgaans geen probleem geeft. In de artikel 5-rapportage (eind 2004) is geconcludeerd dat het neerslagoverschot in Nederland beduidend groter is dan de totale hoeveelheid grondwater die onttrokken wordt. Er worden ook geen significant dalende stijghoogten⁶ gemeten nabij de pompputten van onttrekkingen die zouden kunnen wijzen op meer onttrekking dan aanvulling. Daar waar deze onttrekkingen mogelijk problemen kunnen geven (bijvoorbeeld in gebieden waar zich in de directe nabijheid zout grondwater bevindt) houden de onttrekkers de situatie al nauwlettend in de gaten (bijvoorbeeld door middel van zoutwachters).

⁵ Terrestrische ecosystemen zijn 'land'ecosystemen (van het woord 'terra'). Het is de tegenhanger van het woord 'aquatisch' dat water betekent.

⁶ Stijghoogte is de druk van het grondwater in een watervoerende laag.

De doelen voor grondwater die worden bepaald door knelpunten in de oppervlaktewaterlichamen, komen voort uit de analyse van doelen – maatregelen – effecten van de oppervlaktewaterlichamen. Als hieruit bijvoorbeeld blijkt, dat de goede toestand niet kan worden bereikt vanwege sterke vermindering van de voeding van een waterlichaam door toestromend grondwater, kan dit voor het betreffende grondwaterlichaam leiden tot het doel 'grotere voeding vanuit grondwater'. Vaak heeft dit alleen invloed op een deel van het grondwaterlichaam.

Het doel geen antropogene verandering die leidt tot significante schade aan grondwater afhankelijke terrestrische ecosystemen kan beschouwd worden als een specifieke invulling van het meer algemene 'geen achteruitgang'-principe van de KRW. Het jaar 2000 waarin de KRW van kracht is geworden, wordt hierbij als de referentiesituatie gebruikt. De grondwaterstandscondities (grondwaterstanden) mogen dus ten opzichte van de situatie in 2000 niet verslechteren. Verslechteren betekent hierbij "zo veranderen dat significante schade aan grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen ontstaat". Dit 'geen achteruitgang'-principe geldt voor zowel Natura 2000-gebieden als de (concreet begrensde) EHS. In de praktijk zal dit voor Natura 2000-gebieden in het algemeen geen extra doelstelling betekenen ten opzichte van de grondwatercondities voor de instandhoudingsdoelen.

Realisatie ecologisch hoofdstructuur

In de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) bestaan gebieden die niet onder de EU-verplichtingen van de VHR vallen maar waar de aanpak van verdroging nodig is voor de instandhouding en/of ontwikkeling van de natuurdoelstellingen. Mogelijk zijn er in de EHS ook Natura 2000-gebieden waar de VHR instandhoudingsdoelen op zich geen (extra) eisen stellen aan de grondwaterstand, maar waar terugdringing van verdroging bijdraagt aan de instandhouding of zelfs ontwikkeling van natuurwaarden in het gebied.

De provincies maken voor juni 2006 een inventarisatie van deze gebieden waarin zij vanwege het realiseren van de EHS de verdroging willen aanpakken. De verdere aanpak van verdrogingsbestrijding wordt beschreven in paragraaf 3.4.

2.6.2. Maatregelen grondwater (kwantiteit) 2005–2009

Binnen de landelijke verdrogingsbestrijding wordt al ruim aandacht besteed aan de effecten van onttrekkingen op terrestrische natuur. Maatregelen die in de komende jaren worden genomen ten behoeve van de verdrogingsbestrijding zijn het verplaatsen, reduceren, verdiepen of sluiten van sommige winningen.

Daarnaast worden antiverdrogingsmaatregelen uitgevoerd die lokaal effect moeten hebben op terrestrische natuur via het grondwatersysteem. Hierbij valt te denken aan peilbeheer (ingrepen in het oppervlaktewatersysteem en daarmee in het lokale grondwatersysteem), toename van infiltratie van hemelwater, vermindering van verdamping, vasthouden van water enzovoorts.

Sinds 2002 is de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) van kracht. Hieruit wordt onder andere de verdrogingsbestrijding gesubsidieerd. Met ingang van 2007 gaat deze financiering op in het investeringsbudget landelijk gebied (ILG). Water in Beeld (TK 2005–2006, 27625, nr. 51) signaleert dat de verdrogingsbestrijding stagneert. Vergeleken met de situatie in 2000 lijkt nauwelijks sprake te zijn van een vooruitgang in 'volledig herstelde' gebieden. Wel is vooruitgang geboekt in het areaal met meer dan 50 procent herstel. Er liggen relaties tussen de doelstelling voor verdroging en de doelstelling voor grondwater binnen de KRW. Het GGOR kan gebruikt worden om een beeld te krijgen van de verdroging die moet worden aangepakt. In 2005 komen de

provinciale kaders voor het opstellen van het GGOR beschikbaar. Deze geven op regionale schaal aan welke functies uitgangspunt zijn voor het opstellen van het GGOR.

2.6.3. Opgave grondwater (kwantiteit) 2009–2015

Gezien de samenhang tussen de doelen voor grondwaterstanden in het NBW (GGOR), de KRW en de verdrogingsbestrijding zullen deze sporen beleidsmatig en in de uitvoering beter op elkaar afgestemd worden.

Het bereiken van de algemene KRW-doelen voor het grondwaterregiem vormt naar verwachting geen zware opgave. In heel Nederland wordt de onttrekking van grondwater ruimschoots gecompenseerd door de aanvulling. De totale onttrekking van grondwater neemt niet toe en op diverse plaatsen wordt gewerkt aan het herstellen van verlaagde grondwaterstanden in natuurgebieden. Het realiseren van de instandhoudingsdoelen in sommige Natura 2000-gebieden en van de natuurdoelen in de EHS vraagt echter om het verhogen van grondwaterstanden of het versterken van de kwel van schoon grondwater. Dit kan plaatselijk een zware opgave zijn, en zal worden uitgewerkt binnen de kaders voor het GGOR.

Het vaststellen en realiseren van het GGOR staat niet op zichzelf. Er is een sterke verwevenheid met de andere ingrepen in het landelijk gebied, zoals reconstructie, realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), uitvoering van WB21-maatregelen en inrichtingsactiviteiten van de KRW, en met ander gebiedsgericht beleid. Uitgangspunt is dat het GGOR zo wordt opgesteld dat het richting geeft aan de gewenste beleidsontwikkeling en dat maatregelen om de grondwaterdoelen (GGOR) te realiseren grotendeels via meekoppeling met inrichtingsactiviteiten (EHS, KRW, wateroverlast, enzovoorts) kunnen worden uitgevoerd. Waar meekoppeling niet mogelijk is, kunnen de benodigde maatregelen worden ondergebracht in het bestaande beheer en onderhoud van de waterschappen inclusief de verdrogingsbestrijding (van provincies en waterschappen).

2.7. Grondwater stedelijk gebied

2.7.1. Doelen stedelijk grondwater

Grondwateroverlast in stedelijk gebied is een complex probleem, dat zich relatief veel voordoet. Uit een enquête van de VNG blijkt dat 43 procent van de gemeenten overlast heeft door te hoge (40 procent) of te lage grondwaterstanden (3 procent). Structurele overlast door te hoge grondwaterstanden uit zich in de vorm van (grond)water in kelders en kruipruimten en te ondiepe grondwaterstanden in groen-, sport- en recreatievoorzieningen. Te lage grondwaterstanden kunnen tot aantasting van de fundering leiden (in geval van houten paalfunderingen) of tot extra zetting van de bodem (in geval van veenbodem).

Of er overlast optreedt is sterk afhankelijk van de (micro)lokale situatie (diepte en type van kelders, grondgebruik, bestaande drainage, bodemgesteldheid, type fundering, leidingen enzovoorts). Het formuleren van landelijke normen voor stedelijk grondwater is daarom niet wenselijk.

2.7.2. Maatregelen stedelijk grondwater 2005-2009

Verschillende gemeenten hebben gepland om in de komende jaren maatregelen te nemen tegen structurele grondwateroverlast als gevolg van te hoge of te lage grondwaterstanden. Een knelpunt hierbij is, dat de oplossingen afhankelijk zijn van de lokale situatie en daardoor om

maatwerk vragen; maatwerk voor de technische oplossing (extra drainage, peilverlaging of juist verhoging, enzovoorts) en voor de omgeving (bijvoorbeeld het voorkomen van verdroging in nabijgelegen natuurgebieden).

Het realiseren van oplossingen wordt verder bemoeilijkt door discussies over de verdeling van verantwoordelijkheid en gebrek aan financiële armslag. Het Kabinet bereidt daarom een wetsvoorstel Gemeentelijke Watertaken voor om deze organisatorische knelpunten weg te nemen.

Dit wetsvoorstel dat medio 2006 verwacht wordt, gaat in aanvulling op de bestaande verantwoordelijkheden voor waterschap, gemeente, provincie én burger in op de zorgplicht van gemeenten voor de afvoer van overtollig grondwater en het bijbehorende financiële instrument, het verbreed rioolrecht. Dit verbreed rioolrecht stelt gemeenten in staat financiën te genereren ten behoeve van maatregelen die rechtstreeks verband houden met de gemeentelijke voorziening voor inzameling van overtollig grond-, regen- en afvalwater.

2.7.3. Opgave grondwater (kwantiteit) 2009-2015

In 2.7.1. is reeds genoemd, dat 43 procent van de gemeenten aangeeft, structurele overlast door grondwater te hebben. Hoewel in de komende periode voor 2009 in een aantal gemeenten maatregelen genomen zullen worden voor het verbeteren van de grondwatersituatie, is de verwachting dat lang niet alle problemen dan zijn opgelost. Er is op dit moment niet duidelijk hoe groot de totale opgave voor stedelijk grondwater in financiële zin naar verwachting zal zijn.



H03 . WB21

AANPAK 2006 EN VERDER

H03 . WB21

AANPAK 2006 EN VERDER



3.1. Wateroverlast regionale wateren en hoofdsysteem

3.1.1. Inundatie uit het oppervlaktewater

Op basis van de toetsing aan de werknormen voor wateroverlast werken de waterschappen in overleg met de provincies en gemeenten de wateropgave in 2006 verder uit. De provincies hebben de regie, mede vanwege hun normerende bevoegdheid en het verband met de besluitvorming over de ruimtebehoefte in relatie tot gebruiksfuncties. De opgave tot 2015 wordt nader gespecificeerd, met een doorkijk tot 2050, en gerelateerd aan de te voorkomen schade. Duidelijk dient te worden welke overheid welke maatregelen voor haar rekening neemt en wat de financiële gevolgen zijn voor wat betreft dekking en lastendruk. Op basis van dit proces maken de provincies in 2006 een integrale afweging van de ruimtebehoefte. Hierbij houden de provincies onder meer rekening met de ruimteclaims van het waterschap, de gemeentelijke visies en de uitgewerkte, gecompleteerde deelstroomgebiedsvisies.

De opgave voor inundatie uit oppervlaktewater wordt uitgewerkt voor zowel het landelijk als het stedelijk gebied. Voor de uitwerking van de opgave in het stedelijk gebied is de samenwerking met gemeenten essentieel. De resultaten van deze uitwerking vormen één van de elementen voor de inventarisatie van de totale stedelijke wateropgave (zie 3.2.).

3.1.2. Ruimtelijke afspraken

In 2007 maken de betrokken overheden taakstellende afspraken over de te nemen maatregelen voor het voorkomen van regionale wateroverlast en de financiering daarvan. Conform de in de PKB Nota Ruimte vastgelegde opdracht uit het NBW leggen de provincies in 2007 de taakstellende ruimtelijke aanspraken voor vasthouden en bergen vast in hun ruimtelijke plannen. De gemeenten wordt gevraagd dit uit te werken in hun ruimtelijke plannen. De taakstellende afspraken voor het waterbeheer worden in 2009 vastgelegd in de stroomgebiedbeheersplannen, waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen. In 2006 vallen besluiten over de bestuurlijke en juridische verankering van de normering van wateroverlast door inundatie uit het oppervlaktewater. Zonodig wordt de Waterwet aangepast.

De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening brengt verandering in de wijze waarop de verschillende overheden hun rol vervullen in het ruimtelijke beleid. Zo verdwijnt het streekplan zoals we dat nu kennen. Provincies krijgen de mogelijkheid om bestemmingsplannen te maken voor bovenlokale aspecten, inclusief de financiële dekking. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen gaan in 2006 na wat de gevolgen van de veranderde werkwijze zijn voor de doorwerking van de wateropgave in de regionale en lokale ruimtelijke plannen. Maatregelen die ook een bijdrage leveren aan het bereiken van KRW-doelen en daarom zijn opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan, vormen hierbij een aandachtspunt. Wanneer de ruimteclaims van deze maatregelen nog onvoldoende zijn verankerd in ruimtelijke plannen, kunnen belanghebbenden deze maatregelen in een later stadium aanvechten. Dit brengt het risico met zich mee dat de maatregelen niet kunnen worden uitgevoerd, zoals deze in het stroomgebiedbeheersplan zijn opgenomen. Hiermee kan dan niet voldaan worden aan de resultaatsverplichting van de KRW. In de Decemhernota 2006 wordt bezien in hoeverre de afspraken zoals vastgelegd in het NBW aanpassing behoeven met het oog op de nieuwe instrumenten en planfiguren, dit mede op basis van de resultaten van de evaluatie van het NBW.

3.1.3. Blauwe knooppunten

Samenhang in het beheer van het hoofd- en regionaal watersysteem is een belangrijke factor voor het op orde brengen van het gehele watersysteem. Dit geldt voor normale en extreme omstandigheden. In het NBW is afgesproken dat het rijk in samenwerking met waterschappen, provincies en gemeenten blauwe knooppunten benoemd. Blauwe knooppunten zijn de belangrijkste uitwisselpunten tussen het hoofd- en het regionale systeem waar zich knelpunten op nationale schaal kunnen voordoen.

Blauwe knooppunten zijn een middel om te komen tot afspraken over de afstemming tussen hoofd- en regionaal systeem wat betreft de waterkwantiteit. Ze kunnen worden gezien als het sluitstuk in het proces om de wateropgave op het gebied van watertekort en -overlast inzichtelijk te maken. Zij zijn tevens het vertrekpunt voor de discussie over wie welke verantwoordelijkheid heeft en wie wat doet om knelpunten op te lossen. De bij een blauw knooppunt betrokken partijen kunnen immers tot nadere afspraken komen over mogelijke maatregelen voor de (resterende) wateropgave per stroomgebied. Dit betekent niet dat de te treffen maatregelen zich concentreren rond deze locaties. In principe kunnen maatregelen worden getroffen in het gehele achterliggende deelstroomgebied dat via het blauwe knooppunt of de blauwe knooppunten in verbinding staat met andere watersystemen.

Locaties en onderbouwing blauwe knooppunten

In het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) van 15 november 2004 zijn de locaties van de potentiële blauwe knooppunten (de werkkaart) vastgesteld. Deze werkkaart is opgesteld door de regionale diensten van RWS als beheerders van het hoofdwatersysteem in overleg met de waterschappen als beheerders van het regionaal watersysteem. In 2005 is de werkkaart in de regio besproken met waterschappen, provincies en gemeenten en in de regionale bestuurlijke overleggen. Voor zover relevant worden de resultaten van de studie naar de robuustheid van het hoofdsysteem, de droogtestudie en de normering van de regionale wateroverlast in de wateropgave verwerkt.

Onderstaande kaart laat de locaties zien van de blauwe knooppunten zoals deze na overleg in de regio door RWS zijn aangeleverd. Opgemerkt moet worden dat een blauw knooppunt op de kaart verschillende uitwisselingspunten kan omvatten en de samenhang aangeeft tussen hoofd- en regionaal systeem. De kaart toont de locaties waar zich knelpunten tussen het hoofd- en het regionaal systeem voordoen. Hiermee is dus niets gezegd over knelpunten in het hoofdsysteem of het regionaal systeem afzonderlijk, of over internationale knelpunten of waterkwaliteitsknelpunten.

De kaart met blauwe knooppunten dient verschillende doelen. De kaart:

- geeft inzicht in locaties (uitwisselpunten hoofd- en regionaal watersysteem) waar sprake is van een knelpunt in termen van waterkwantiteit;
- vormt een belangrijk hulpmiddel bij het communiceren over deze knelpunten op nationaal en regionaal niveau;
- dient als vertrekpunt voor de discussie met partijen die een concrete bijdrage moeten of kunnen leveren aan het oplossen van deze knelpunten.

Vervolgproces

Na het goedkeuren van de locaties van de blauwe knooppunten wordt in 2006 en 2007 op basis van regionale wensen en ervaringen toegewerkt naar het maken van concrete afspraken. Op dat moment zal ook gekeken worden of en op welke wijze deze afspraken kunnen worden vastgelegd.

Het proces om te komen tot afspraken rond blauwe knopen ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- In 2006 zal de kwantitatieve wateropgave voor de blauwe knopen inzichtelijk worden gemaakt. Dit is geen afzonderlijke activiteit, maar betekent het samenvoegen van de resultaten van het iteratief proces rondom regionale normering, de studie naar de robuustheid van het hoofdsysteem en de regionale uitwerking van de droogtestudie (zie relevante hoofdstukken elders in de nota).
- In 2007 kunnen partijen, indien gewenst, afspraken over doelen en te treffen maatregelen vastleggen in waterakkoorden en/of regionale bestuursakkoorden.
Bij afspraken over maatregelen wordt afwenteling zoveel mogelijk voorkomen. Bij het maken van die afspraken hanteert het rijk indachtig de voorspelde klimaatveranderingen de huidige afwentelingsituatie als uitgangspunt, en in de toekomst het handhaven van het 'serviceniveau' in het hoofdsysteem.

De provincies dragen zorg voor een integrale afweging van de ruimtebehoefte. Vanuit die rol worden ze vanaf 2006 trekker van het proces van blauwe knooppunten in de regio. Provincies zijn daarmee verantwoordelijk voor het waarborgen van de betrokkenheid van waterschappen, gemeenten, regionale diensten van RWS en mogelijk andere terreinbeherende organisaties. Daar waar processen tussen partijen in de regio in gang zijn gezet, wordt daarop aangesloten. Zo wordt voorkomen dat deze processen doorkruist worden.

In eerste instantie is de verdere uitwerking van de blauwe knooppunten gericht op waterkwantiteit (wateroverlast en -tekort). Het rijk onderzoekt in 2006 op welke wijze het proces van blauwe knooppunten benut kan worden voor het oplossen van knelpunten voor waterkwaliteit.



3.1.4. Serviceniveau hoofdsysteem voor wateroverlast

In veel rijkswateren zoals rivieren en zeearmen is de dimensionering van de waterloop (inclusief dijken, stuwen en dergelijke) en het beheer van het water in de eerste plaats afgestemd op de bescherming tegen hoogwater (veiligheidsregiem). Deze veiligheidsnormen zijn veel strenger dan de normen voor wateroverlast, zodat zich hier ten aanzien van wateroverlast in het algemeen weinig problemen voordoen.

Er zijn ook rijkswateren (bijvoorbeeld kanalen) waarbij het veiligheidsregiem geen rol speelt, maar die wel een belangrijke rol vervullen bij de afvoer en soms ook aanvoer van water. Via deze aan- en afvoerfunctie hebben deze rijkswateren invloed op wateroverlast en soms watertekort in de regionale wateren. Voor de regionale waterbeheerders en andere betrokkenen is het van belang te weten onder welke condities men kan rekenen op een goede werking van deze af- en aanvoerfuncties van deze rijkswateren.

In 2006 bekijkt het rijk of voor het geven van duidelijkheid hierover een zogenaamd 'service-niveau' uitgewerkt kan worden en zo ja hoe, en voor welke wateren. Het serviceniveau zal moeten aangeven wat de benodigde 'ruimte' in een robuust hoofdsysteem is (capaciteit), anticiperend op de nationale waterproblematiek. Het serviceniveau zal invulling geven aan de discussie hoe om te gaan met de vraag vanuit de regionale waterbeheerders voor extra gemaalcapaciteit of juist het stellen van maalstoppen voor de regionale waterbeheerders. Wanneer de mogelijkheden om water vast te houden en te bergen zoveel mogelijk zijn benut, zullen regionale beheerders het overtollige water immers willen afvoeren op het hoofdsysteem. Hierover moeten nadere afspraken gemaakt worden met de regionale beheerders.

Daarnaast is het serviceniveau bepalend voor de dimensionering van de objecten van het watersysteem (zoals sluizen en gemalen). De discussie over eventuele ruimte voor extra afvoer door regionale waterbeheerders speelt ook bij rivieren.

Het serviceniveau kan in elk geval van toepassing zijn op rijkswateren die peilgereguleerd zijn, een afvoerfunctie hebben en/of een maalstop kunnen afkondigen voor de omliggende regionale wateren. Het betreft (alfabetisch) Amsterdam-Rijnkanaal, Betuwepand, (gekanaliseerde) Hollandse IJssel/Lek, IJsselmeer, Kanaal Wessum-Nederweert, Markkanaal, Meppelerdiep, Noordzeekanaal, Twenthekanaal, Voedingskanaal en Noordervaart, Volkerak/Zoommeer, Wilhelminakanaal en Zuid-Willemsvaart.

Bij de uitwerking van het serviceniveau worden de onderstaande aspecten meegenomen. Deze aspecten worden door het rijk verder uitgewerkt:

- De afwatering van het regionale watersysteem en de doorvoer via het rijkswater wordt in samenhang bekeken.
- De uitkomsten van de nationale en regionale droogtestudies, wanneer gereed.
- Economische gronden (maatschappelijke kostenbaten analyse inclusief regionaal systeem).
- Specifieke problemen die in een watersysteem optreden, zoals windeffecten of een dominante afvoer van een rivier.
- Regionale normering van het Nationaal Bestuursakkoord Water.
- De autonome ontwikkeling als gevolg van bijvoorbeeld klimaatwijziging.
- Modelresultaten om de kansen op verschillende waterpeilen bij verschillende scenario's te berekenen.
- Waar mogelijk wordt meer ruimte aan water gegeven om de buffercapaciteit van het hoofdwatersysteem te vergroten en de kans op inundaties te verminderen.

- Het juridische kader en de gevolgen van het vastleggen van het serviceniveau.

In de planperiode 2005-2008 worden bij de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water afspraken gemaakt over het voorkomen van afwenteling van problemen. Het serviceniveau zal hierbij de randvoorwaarden geven vanuit het hoofdsysteem en wordt besproken met de provincies en de gebruikers die afhankelijk zijn van het gevoerde peilbeheer.

3.1.5. Synergie van waterbodempromen met WB21 en KRW

In paragraaf 4.3.1. is de bijzondere aandacht voor synergie tussen WB21 en KRW beschreven. In nauwe samenhang hiermee bestaat er ook een synergie tussen WB21, KRW en waterbodempromen ('baggeren'). Met baggeren kan namelijk tegelijkertijd het profiel van een waterloop worden hersteld (WB21), het dwarsprofiel natuurvriendelijker worden gemaakt (KRW ecologie en inrichting) en een bron van nalevering van nutriënten en/of verontreinigende stoffen worden verwijderd.

De waterbeheerders wordt gevraagd bij het opstellen van de regionale maatregelpakketten specifiek aandacht te besteden aan deze synergie en om aan te geven in welke mate baggeren kan bijdragen aan de WB21/KRW-doelen.

Baggeren kan alleen succesvol worden ingezet voor het bereiken van WB21 en KRW doelen, wanneer er voldoende bestemmingen zijn voor de vrijkomende baggerspecie. In de Startovereenkomst Naar Regionale Bestuursakkoorden Waterbodems hebben rijk en regionale partners afgesproken ervoor te zorgen, dat er voldoende bestemmingen voor vrijkomende baggerspecie zijn. Het verzoek is aan de regionale partners in ieder (deel)stroomgebied concrete invulling te geven aan deze afspraak.

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

3.2. Stedelijke wateroverlast (oppervlakte- en grondwater)

Een deel van de gemeenten heeft een goed inzicht in de stedelijke wateropgave. Het beeld is echter nog niet compleet. De NBW-partners achten het noodzakelijk om medio 2006 een adequaat beeld te hebben van de stedelijke wateropgave, zodat dit kan worden meegenomen in het totaalbeeld van de wateropgave voor de periode 2009-2015. Alleen vanuit een compleet totaalbeeld kunnen namelijk keuzen gemaakt worden over wat wel en wat niet in 2007 uitgewerkt gaat worden rekeninghoudend met onder meer financiële haalbaarheid en het voorkomen van 'onevenredig kostbare' maatregelen.

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

1. overlast uit oppervlaktewater (realisatie 1/100 norm NBW);
2. aanpak wateroverlast in relatie tot rioolcapaciteit;
3. de aanpak van grondwateroverlast.

Dit beeld betreft een gezamenlijke inschatting van de totale opgave op basis van de beschikbare kennis bij gemeenten en waterschappen. De rioolatlas van RIONED vormt hiervoor een goed vertrekpunt. Daarbij wordt ook gekeken naar de bijdrage van het afkoppelen van verharde oppervlakken en (eventuele) nieuwe ruimtelijke opgaven die uit de stedelijke wateropgave voortkomen.

In juni 2006 is een concept rapportage gereed, die inzicht geeft in de totale opgave, inclusief een maatregelenpakket en de daarbij behorende globale kosten, de dekking daarvan en de consequenties voor de lokale lasten.

Deze uitwerking van de stedelijke wateropgave dient als input voor de Decemhernota 2006. Daarnaast is de definitieve opgave de basis voor de verdere uitwerking van een maatregelenpakket voor de Decemhernota 2007 met als doel het watersysteem in stedelijk gebied in 2015 op orde te hebben.

Grondwater stedelijk gebied

In paragraaf 2.7. is aangegeven, dat er verschillende belemmeringen zijn voor een effectieve aanpak van structurele grondwateroverlast in stedelijk gebied. Enkele van deze belemmeringen kunnen worden weggenomen door meer duidelijkheid over verantwoordelijkheden via de wet gemeentelijke watertaken en de financieringsmogelijkheden via het verbreed rioolrecht. Daardoor wordt het voor de burger immers duidelijk dat de gemeente aanspraakpunt is en dat de gemeenten een zorgplicht voor afvoer van overtollig grondwater en planplicht (verbreding van het bestaande rioleringsplan) krijgen voor de wijze waarop grondwaterproblemen worden aangepakt.

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

3.3. Aanpak watertekort

In de eerste helft van 2006 wordt regionaal aangegeven hoe de eventuele opgave op het gebied van watertekort eruit ziet. Dan zullen ook eventuele kosten naar voren komen. Of en hoe deze opgave wordt aangepakt, is een kwestie van afwegen op basis van regionaal maatschappelijk belang. Vooruitlopend hierop is er geen aanleiding specifieke maatregelen te nemen.

Het ministerie van LNV zal ten behoeve van deze regionale uitwerking van de watertekort opgave (waaronder ook de regionale concretisering van de verdringingsreeks) het nieuw geïntroduceerde begrip 'onomkeerbare schade natuur' verduidelijken.

Bij het opstellen van serviceniveaus voor de rijkswateren wordt ook gekeken naar situaties van watertekort. Wanneer specifiek beheer van het watersysteem nodig is om de knelpunten en eventuele schade als gevolg van watertekorten te minimaliseren, wordt dit ook opgenomen in de serviceniveaus. De verdringingsreeks zoals besproken in 2.5.2. vormt hierbij het uitgangspunt.

3.4. Grondwater (kwantiteit) landelijk gebied

3.4.1. GGOR als instrument voor maatregelen Natura 2000-gebieden en Kaderrichtlijn Water

In het NBW zijn de volgende werkafspraken opgenomen over het opstellen van het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR).

1. De provincies stellen uiterlijk 2005 de kaders voor het GGOR op, die zijn ontleend aan provinciale beleids- en streekplannen. Daarnaast coördineren en bewaken de provincies de procesgang van het opstellen van het GGOR.
2. Het waterschap stelt in de periode 2005–2010 het GGOR op in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerders en belanghebbenden. Het GGOR wordt opgenomen in het waterbeheerplan.

Paragraaf 2.6. geeft aan dat het GGOR ook wordt ingezet voor het formuleren van maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen van VHR-gebieden met grondwaterafhankelijke natuur en – indien van toepassing – voor het bereiken van de goede toestand voor grondwaterkwantiteit (waaronder voldoen aan het ‘geen achteruitgang’ principe voor grondwaterstanden in gebieden binnen de EHS). Deze maatregelen vallen onder de Kaderrichtlijn Water en moeten dus deel uitmaken van het stroomgebiedbeheersplan en de provinciale waterhuishoudings/omgevingsplannen en waterbeheersplannen die daarvoor de bouwstenen leveren.

Bij het opstellen van het concept-GGOR wordt daarom prioriteit gegeven aan:

- Natura 2000-gebieden met (grond)waterafhankelijke natuur waarbij de consequenties voor omliggende beïnvloedende gebieden worden beschouwd.
- Andere gebieden waar maatregelen nodig zijn om de grondwaterkwantiteitsdoelstelling van de KRW te bereiken, (waaronder voldoen aan het ‘geen achteruitgang’ principe voor grondwaterstanden in gebieden binnen de EHS).

LNV inventariseert begin 2006 de betreffende Natura 2000-gebieden. Voor die gebieden wordt onderzocht of op enige wijze het concept-GGOR consequenties heeft voor de omliggende beïnvloedende gebieden en hoe urgent extra maatregelen zijn. De provincies zullen aangeven in welke gebieden mogelijk maatregelen nodig zijn om te voldoen aan het principe van ‘geen achteruitgang’ voor grondwaterstanden in EHS-gebieden met verdrogingsgevoelige natuurwaarden.

Voor het proces van het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen, zoals beschreven in het werkprogramma WB21/KRW, is in 2007 inzicht nodig in de maatregelen voor de periode 2009–2015. De waterschappen stellen daarom in nauwe samenwerking met gemeenten, de grondwaterbeheerders en belanghebbenden in 2007 een concept-GGOR op voor de gebieden die prioriteit hebben. Het vaststellen van het GGOR gebeurt in 2008–2009 als onderdeel van het opstellen van de waterbeheersplannen.

3.4.2. Realisatie EHS

De provincies maken voor juni 2006 een inventarisatie van de gebieden waarin vanwege het EHS-beleid verdrogingbestrijding nodig is. In deze inventarisatie wordt aandacht besteed aan de volgende twee categorieën:

- Natura 2000-gebieden waarvan de natuur niet als ‘grondwaterafhankelijk’ hoeft te worden omschreven, maar waar terugdringing van de verdroging bijdraagt aan de instandhouding of zelfs ontwikkeling van de natuurwaarden.

- De EHS-gebieden die niet onder de EU-verplichtingen van de VHR vallen, maar waar de aanpak van verdroging nodig is voor de instandhouding en/of ontwikkeling van de natuurdoelstellingen.

In 2006 zullen al op basis van de inventarisaties afspraken worden gemaakt over gebieden, doelen en middelen in het kader van MJP2 en het ILG ten aanzien van de aanvullende nationale doelstellingen. De Taskforce Verdroging zal een advies formuleren over het verbeteren van de uitvoering. De landelijke doelstelling voor verdrogingbestrijding wordt herijkt in de Decemhernota 2006 LNV neemt de concrete afspraken over doelen en middelen op in het MJP2 en het ILG.

3.4.3. Relatie GGOR met aangrenzende beleidsterreinen

In aansluiting op de aanpak van de gebieden die prioriteit hebben, zal het GGOR worden uitgewerkt conform de afspraak in het NBW. De verwevenheid tussen waterbeleid en de aanpak van verdroging vraagt hierbij bijzondere aandacht. Het proces van het vaststellen van het GGOR biedt hiermee ook goede mogelijkheden voor het ontwikkelen van integrale uitvoerings- en inrichtingsprojecten, waarbij maatregelen ten behoeve van Natura 2000-gebieden, Kaderrichtlijn Water en de landbouw in nauwe onderlinge samenhang tegelijkertijd worden opgepakt.

Bij het uitwerken van het GGOR in concrete maatregelenpakketten is het bijvoorbeeld van belang om te bepalen of tevens wordt voldaan aan de doelstelling voor extreme situaties. Het omgekeerde is overigens ook het geval: maatregelen ten behoeve van extreme situaties dienen te worden doorgelicht op hun consequenties voor het regiem onder gemiddelde omstandigheden (GGOR).

Ook de relatie kwantiteit-kwaliteit is hierbij van belang. Verhoging van grondwaterstanden in gronden met veel fosfaat leidt bijvoorbeeld tot extra uitspoeling van fosfaat. Dit kan in het gebied zelf of benedenstrooms een nieuw knelpunt veroorzaken voor het bereiken van de doelen voor waterkwaliteit (KRW).

Een vastgesteld GGOR geeft richting aan toekomstige functiewijziging. Hierbij worden ook de gevolgen voor de functiegeschiktheid (bestaande en nieuwe functies) in de afweging betrokken. Bij ruimtelijke besluitvorming over nieuwe stedelijke ontwikkeling zal grondwater meer dan nu het geval is, nadrukkelijk een plaats krijgen in het proces van de watertoets. Zo zal afgewogen moeten worden waar het watersysteem grenzen stelt aan stedelijke ontwikkelingsmogelijkheden.

3.5. Synergie met rijksprojecten

Het rijk voert de komende jaren veel uiteenlopende projecten uit die ingrijpen in de fysieke omgeving. Voorbeelden hiervan zijn aanleg en aanpassing van rijkswegen, spoorwegen, vaarwegen. Bij deze projecten wordt rekening gehouden met landschappelijke inpassing en natuurcompensatie. Dergelijke ingrepen bieden echter vaak ook goede kansen om maatregelen voor het bereiken van WB21 en KRW doelen in deze projecten op te nemen en als onderdeel van het gehele project uit te voeren. Voorbeelden van deze synergie zijn: realisatie van natuurvriendelijke oevers bij de aanleg van waterkeringen en natuurvriendelijke bermen bij de aanleg van rijkswegen, natuurvriendelijke inrichting van om te leggen waterlopen, het gebruik van baggerspecie voor wegtaluds, zand-/ grindstroken langs wegen om afspoeling van verontreinigd regenwater te voorkomen. Deze kansen worden nu nog niet optimaal benut. Het rijk gaat in 2006 na in welke rijksprojecten de aansluiting kan worden versterkt met maatregelen voor WB21 en KRW die nodig zijn om het

plaatselijke watersysteem op orde te brengen. Deze aanpassingen worden als maatregelen opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan.

3.6. Evaluatie watertoets

In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat in 2006 de werking van de watertoets wordt geëvalueerd. Sinds de ondertekening van de Startovereenkomst WB21 op 14 februari 2001 moet de watertoets waarborgen dat waterhuishoudkundige doelstellingen expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten.

Bij de introductie in 2001 is het doel van de watertoets alleen in algemene bewoordingen vastgelegd. In de eerste fase van de evaluatie is het oorspronkelijke doel voor zover mogelijk nader uitgelegd en geconcretiseerd, zodat er nu een maatstaf is om de feitelijke evaluatie uit te voeren. Medio 2005 is deze 'maatstaf effectiviteit watertoets' vastgesteld.

De evaluatie is zowel bedoeld om verantwoording af te leggen als om van te leren. Ze is primair gericht op de effectiviteit van de watertoets. Een belangrijke vraag is in welke mate waterhuishoudkundige criteria als gevolg van de watertoets expliciet en evenwichtig in beschouwing worden genomen bij alle waterhuishoudkundig relevante ruimtelijke plannen en besluiten. Op basis van de evaluatie kan verantwoording worden afgelegd, onder andere aan de Tweede Kamer. Het betreft bestemmingsplannen, structuurplannen (regionaal en (inter)gemeentelijk), streekplannen (en uitwerkingen daarvan), Tracéwetprocedures, reconstructieplannen en landinrichtingsplannen waarover in 2005 besluitvorming heeft plaatsgevonden. Over andere soorten plannen zullen de uitspraken indicatiever zijn. Daarbij gaat het in elk geval om de vrijstellingen van bestemmingsplannen ex art. 19 WRO lid 1.

Het eindresultaat van de evaluatie bevat landelijke uitspraken over de effectiviteit van de watertoets. Er worden geen uitspraken gedaan op provinciaal niveau. De evaluatie wordt in oktober 2006 afgerond, maar de hoofdlijnen van de resultaten komen in juni 2006 beschikbaar, zodat ze kunnen worden meegenomen in de Decembernote 2006.

3.7. Evaluatie Nationaal Bestuursakkoord Water

In het NBW is afgesproken het akkoord vierjaarlijks, voor het eerst in 2006, te evalueren om de voortgang in het bereiken van de doelstelling inzichtelijk te maken. Deze evaluatie is voorjaar 2005 van start gegaan onder begeleiding van een werkgroep, waarin alle NBW-partners vertegenwoordigd zijn.

De evaluatie richt zich op de expliciete afspraken uit het akkoord. Centraal staan de vragen: hebben we bereikt wat we wilden bereiken? Hebben we gedaan wat we zouden doen? En heeft het gekost wat het zou kosten? De evaluatie doet uitspraken over de (effectiviteit van de) bijdragen van alle partijen zoals die in het akkoord zijn benoemd. Parallel aan het evaluatieonderzoek wordt aan bestuurders van partijen gevraagd om de NBW-opgave voor 2007–2015 nader uit te werken

en te concretiseren, mede in het licht van een (mogelijk) veranderende context. Door dit parallelle spoor krijgt de evaluatie, naast een verklarend en verantwoordend karakter, ook een lerend en agenderend karakter. Deze nader te concretiseren NBW-doelen worden niet betrokken bij de feitelijke evaluatie. De uitkomsten van het verklarend/verantwoordend en het lerend/agenderend deel van de evaluatie worden in afzonderlijke rapportages vastgelegd. De wateropgave zelf wordt nader uitgewerkt in de diverse Decemhernota's.

De uitkomsten van de evaluatie geven inzicht in de effectiviteit en de doelmatigheid van de afspraken in het NBW. Ook moet duidelijk worden in hoeverre resultaten te danken zijn aan het NBW als instrument. De evaluatie vormt een deel van de onderbouwing van de Decemhernota 2006. Eind juni 2006 brengt het cluster Monitoring, Rapportage en Evaluatie (MRE) een notitie uit met voorlopige conclusies en aanbevelingen die DG-Water kan gebruiken bij het opstellen van de Decemhernota 2006. In het najaar van 2006 verschijnt het definitieve evaluatierapport.



H04. KRW

DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN

H04 . KRW

DOELEN, OPGAVE EN MOGELIJKE MAATREGELEN



4.1. KRW-doelen en uitgangssituatie

4.1.1. Oppervlaktewater

De KRW vraagt dat in 2015 zowel de 'goede chemische toestand' als de 'goede ecologische toestand' van oppervlaktewater wordt bereikt. Waar dat technisch niet haalbaar is, ongewenste consequenties met zich meebrengt of onevenredig kostbaar blijkt, kan worden besloten het doel later te bereiken of om het doel te verlagen.

Goede chemische toestand

In beginsel is redelijk duidelijk wanneer de 'goede chemische toestand' is gerealiseerd. Om te voldoen aan de 'goede chemische toestand' moet het gehalte van 33 chemische stoffen onder de Europees vast te stellen normen blijven. De keuze is op deze 33 zogenoemde 'prioritaire stoffen' gevallen omdat deze in Europa wijd verbreid en zeer schadelijk zijn. Daarnaast moet het oppervlaktewater voldoen aan de al enige jaren bestaande Europese normen van enkele andere stoffen (de zogenoemde 'bijlage IX-stoffen').

Goede ecologische toestand

De situatie voor ecologie is complexer. In de praktijk gaat het om drie componenten: biologie, inrichting en stoffen. In essentie gaat het natuurlijk om de biologie: planten en dieren die normaal gesproken moeten kunnen leven in een meer, rivier of kustwater moeten er ook feitelijk aanwezig zijn.

De KRW stelt echter ook verplicht aandacht te besteden aan de inrichting en de aanwezige gehalten van allerlei stoffen. Want zelfs als de biologie wel op orde is, is er reden tot zorg indien inrichting en stoffen niet op orde zijn. Dat zal vaak een oorzaak zijn van het niet op orde zijn van het ecosysteem. We weten dan welk probleem we moeten aanpakken.

<i>Het voldoen aan de KRW-vereisten betekent dus:</i>	
Goede Chemische Toestand	Geen overschrijding van de norm voor 33 prioritaire stoffen en 'bijlage IX-stoffen'
Goede Ecologische Toestand	Een evenwichtige samenstelling van planten en dieren in het water
	Een passende inrichting en beheer van de waterlichamen
	Een gehalte aan stoffen dat nu én in de toekomst geen belemmering vormt voor het aquatische ecosysteem

Beschermde gebieden

Deze aspecten gelden voor alle oppervlaktewateren. De KRW kent daarnaast nog 'beschermde gebieden'. Het gaat daarbij om de relatie van water met een aantal maatschappelijk belangrijke functies die extra eisen stellen aan waterkwaliteit en -kwantiteit. Zo stellen Vogel- en Habitatrichtlijnen en richtlijnen voor zwem- en drinkwater extra eisen. Het afstemmen van de doelen en verplichtingen uit die richtlijnen vergt nog de nodige aandacht. Omdat de doelen voor die functies nog nader moeten worden bepaald, kunnen er op dit moment alleen procesafspraken worden gemaakt.

Uitgangssituatie oppervlaktewater rapportage 2004

Eind 2004 zijn de rapportages afgerond, als eerste voorbereiding op de stroomgebiedbeheersplannen van 2009. Na kamerbehandeling in de Tweede Kamer zijn deze in 2005 aan de EU-commissie verzonden. De rapportages schetsen een beeld van de huidige toestand en van het risico dat doelen in 2015 niet worden gehaald. Het beeld is overwegend somber, maar sluit wel aan bij de beleving van de waterbeheerders:

- Een aantal toxische stoffen overschrijdt de normen en met de bestaande maatregelen zullen we de doelen niet bereiken.
- De inrichting van de watersystemen in Nederland is vrijwel volledig door mensen beïnvloed. Ons land ligt voor een belangrijk deel onder de zeespiegel en er is fors ingegrepen om het land door kanalisaties, oeverbeschoeiingen, drainage en stuwen bewoonbaar en bewerkbaar te maken. Maar de natuur en natuurlijke processen worden daardoor negatief beïnvloed.
- Er is sprake van een overbelasting van het watersysteem met nutriënten. Dit is ook zichtbaar in de soortensamenstelling van het aquatische ecosysteem. De overmatige algenbloei en het daarmee samenhangende geringe doorzicht van het oppervlaktewater is niet het enige, maar wel het meest herkenbare aspect.

4.1.2. Grondwater

De KRW verlangt dat in 2015 de 'goede kwantitatieve toestand' en 'goede chemische toestand' van grondwater worden bereikt.

Goede kwantitatieve toestand

Vanwege de nauwe relatie met het GGOR (Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime) is de goede kwantitatieve toestand zoals omschreven in de KRW al belicht in paragraaf 2.6.1. Om een compleet beeld van de doelen voor grondwater te krijgen, wordt hier nogmaals kort op ingegaan. De KRW stelt dat gesproken kan worden van een goede kwantitatieve toestand als de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Dit houdt in dat gezorgd moet worden voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater (art. 4).

Daarnaast geeft de KRW (bijlage V) aan dat grondwaterstanden geen zodanige antropogene veranderingen mogen ondergaan dat:

- de goede toestand van de oppervlaktewaterlichamen niet gehaald wordt;
- de toestand van de oppervlaktewateren significant achteruitgaat;
- significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn.

Met name de laatste aspecten vragen om een lokale c.q. gebiedgerichte benadering. Er is voor gekozen deze benadering te integreren in het bepalen en realiseren van het GGOR (zie paragraaf 2.6.1.).

Goede chemische toestand

De goede chemische toestand wordt in de KRW (bijlage V) beschreven als een situatie waarbij in een grondwaterlichaam:

- de concentraties van verontreinigende stoffen geen effecten van zout of andere intrusies vertonen (dit kan blijken uit veranderingen in de geleidbaarheid);
- kwaliteitsnormen van andere Europese richtlijnen (inclusief de nieuwe Grondwaterrichtlijn conform artikel 17 van de KRW) niet worden overschreden.

Ook mogen de concentraties van verontreinigende stoffen geen zodanige effecten hebben dat:

- de goede toestand van de oppervlaktewaterlichamen niet gehaald wordt;
- de toestand van de oppervlaktewateren significant achteruitgaat;
- significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn.

Daarnaast is een vereiste dat significante en aanhoudend stijgende tendensen van de concentraties van verontreinigende stoffen ten gevolge van menselijke activiteiten worden omgebogen, zodat de grondwaterverontreiniging geleidelijk vermindert.

<i>Het voldoen aan de KRW-vereisten betekent dus:</i>	
Goede Kwantitatieve Toestand	Evenwicht tussen onttrekking en aanvulling
	Geen nadelige invloed op goede toestand oppervlaktewaterkwaliteit en geen significante verslechtering van de oppervlaktewateren of terrestrische ecosystemen
Goede Chemische Toestand	Geen overschrijding van de kwaliteitsnorm voor gewasbeschermingsmiddelen en nitraat
	Geen overschrijding drempelwaarden (bij overschrijding controleren of daardoor knelpunten ontstaan)
	Geen nadelige invloed op goede toestand oppervlaktewaterkwaliteit en geen significante verslechtering van de oppervlaktewateren of terrestrische ecosystemen
Tendensen	Significante en aanhoudend stijgende tendensen ombuigen

Uitgangssituatie grondwater rapportage 2004

Over het algemeen is de kwantitatieve toestand van de grondwaterlichamen goed vanwege het neerslagoverschot in Nederland. Lokaal kan de toestand van grondwaterlichamen in waardevolle natuurgebieden wel slecht zijn. Bij voortzetting hiervan kan verdere verdroging optreden van natuurgebieden. Omdat nog niet duidelijk is in hoeverre verdroging een rol zal spelen bij het behalen van doelen in 2015 zijn alle grote grondwaterlichamen voor wat betreft de kwantiteit als 'mogelijk at risk' aangeduid. In de kleine grondwaterlichamen waaruit water voor menselijke consumptie wordt onttrokken, zal vaak geen evenwicht zijn tussen onttrekking en aanvulling van grondwater. Het overschot aan onttrekking wordt gecompenseerd door horizontale toestroming uit andere gebieden.

Op basis van de analyse van de belangrijkste stoffen is de gemiddelde kwalitatieve toestand van het grondwater goed te noemen, met uitzondering van het grondwater in het lössgebied in Zuid-Limburg (vanwege een te hoog nitraatgehalte).

Toch zijn de meeste grote (regionale) grondwaterlichamen, behalve in de duingebieden, wel 'at risk' vanwege het overschrijden van de nitraatnorm in het ondiepe grondwater⁷ of vanwege de kans dat door het uitstromende grondwater de kwaliteitsdoelstellingen in het ontvangende oppervlaktewater niet kunnen worden bereikt.

⁷ Voor meer informatie over de risicobepaling voor grondwaterkwaliteit wordt verwezen naar de artikel 5 rapportages (b.v. 'karakterisering deelstroomgebied Rijndelta'). Voor de risicobepaling is de kwaliteit van het ondiepe grondwater net onder de grondwaterspiegel als uitgangspunt gebruikt. De representatieve meetdiepte voor de kwaliteit van het ondiepe grondwater onder meer in relatie tot de nitraatrichtlijn wordt momenteel nader bekeken.

Deze kans doet zich vooral voor in de meer in West- en Noord-Nederland gelegen grondwaterlichamen in klei/veengebieden. Ook veel grondwaterlichamen die worden benut voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water, zijn 'at risk'. Dit betreft vooral de grondwaterlichamen bij ondiepe onttrekkingen.

4.1.3. Beschermde gebieden

Van de vijf typen beschermde gebieden die in bijlage IV van de KRW worden genoemd, zijn er drie belangrijk omdat daar, naast de algemene KRW-doelen, extra of andere doelstellingen voor oppervlakte- en grondwater gelden.

Waterlichamen met onttrekking van water bestemd voor menselijke consumptie

Beschermde gebieden in de vorm van waterlichamen met onttrekking van water bestemd voor menselijke consumptie is het enige type beschermd gebied, dat wordt vastgelegd in de KRW zelf (art. 7) en niet gebaseerd is op andere EU-richtlijnen.

Artikel 7.1. van de KRW geeft aan, dat iedere lidstaat waterlichamen moet aanwijzen waaruit water onttrokken wordt voor menselijke consumptie (met een ondergrens van 10 m³/dag of de voorziening van meer dan 50 personen). Dit geldt zowel voor oppervlaktewater als voor grondwater. De KRW gaat niet uit van drinkwater maar van het ruimere begrip 'water voor menselijke consumptie'. Dit betekent dat voor onttrekkingen voor levensmiddelenbedrijven die water als grondstof gebruiken om er te consumeren producten van te maken ook beschermde gebieden aangewezen dienen te worden. Het rijk (VROM/LNV) onderzoekt de mogelijkheden om nader te omschrijven welke toepassingen in levensmiddelenbedrijven wel en vooral ook welke niet onder 'menselijke consumptie' vallen. Het rijk maakt hierbij gebruik van de mogelijkheid om het gebruik voor menselijke consumptie nader te omschrijven zoals opgenomen in artikel 2 lid b van de drinkwaterrichtlijn (98/83/EG)⁸.

Voor de waterlichamen met onttrekking van water bestemd voor menselijke consumpties zijn in de KRW een tweetal extra doelstellingen geformuleerd in aanvulling op de 'reguliere' doelstellingen voor waterlichamen conform artikel 4 van de KRW (d.w.z. het bereiken van de goede toestand). De eerste extra doelstelling is, dat de kwaliteit van het water na zuivering 'met de toegepaste waterbehandelingsmethode' voldoet aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn.

Als tweede additionele doelstelling (art. 7.3.) geeft de KRW aan dat de aangewezen waterlichamen de 'nodige bescherming' vereisen, met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit te voorkomen en zo 'het niveau van zuivering voor de productie van drinkwater' te verlagen. Hiervoor kunnen volgens de KRW beschermingszones worden vastgesteld.

⁸ In Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG wordt in artikel 2 lid 37 bij de definitie van 'water voor menselijke consumptie' verwezen naar richtlijn 80/778/EG, zoals gewijzigd door richtlijn 98/83/EG.

In artikelen 2 en 4 van richtlijn 80/778/EG inzake de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water blijkt dat die richtlijn mede betrekking heeft op water voor de frisdranken- en levensmiddelenindustrie. In richtlijn 98/83/EG is dit ook expliciet verwoord in de volgende uitgebreide definities (artikel 2) en uitzonderingen (artikel 3).

98/83/EG Artikel 2 lid b luidt:

In de richtlijn wordt verstaan onder: voor menselijke consumptie bestemd water: b) al het water dat in enig levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen, tenzij de bevoegde nationale autoriteiten ervan overtuigd zijn dat de kwaliteit van het water de gezondheid van de levensmiddelen als eindproduct niet kan aantasten.

De werkgroep beschermde gebieden (cluster Milieu) werkt momenteel voorstellen uit voor de doelen (in de vorm van normen) die volgens artikel 7.2. moeten gelden voor beschermde gebieden met onttrekking van water bestemd voor menselijke consumptie. Deze normen zullen vervolgens in de regiokolom worden behandeld. Een belangrijke vraag hierbij is de mate waarin de toegepaste zuiveringssystemen een (betrouwbare) reductie van de concentraties van verontreinigende stoffen kunnen realiseren. Bijvoorbeeld bij bepaalde gewasbeschermingsmiddelen wordt slechts een beperkte vermindering van de concentratie bereikt in de zuivering. In deze gevallen zal de drinkwaternorm voor gewasbeschermingsmiddelen ook van toepassing worden voor het oppervlakte (of grondwater) waaruit het water onttrokken wordt.

De werkgroep beschermde gebieden werkt tevens aan een voorstel voor de begrenzing van beschermde gebieden voor onttrekking van water bestemd voor menselijke consumptie uit oppervlaktewater. Bij grondwater zijn voor de beschermde gebieden met onttrekking van grondwater bestemd voor menselijke consumptie in de artikel 5 rapportage aparte kleine grondwaterlichamen aangewezen. Hier speelt de vraag hoe omgegaan moet worden met hele kleine onttrekkingen (b.v. campings) en industriële onttrekkingen. Het regionaal afstemmingsoverleg grondwater en de werkgroep grondwater werken hiervoor voorstellen uit.

Zwemwaterrichtlijn

De zwemwaterrichtlijn stelt specifieke eisen aan het water, dat gebruikt wordt als zwemwater. Deze extra eisen hebben vooral betrekking op de maximaal toelaatbare bacteriologische verontreiniging. Momenteel geldt de zwemwaterrichtlijn voor punten op of nabij de plaats waar gezwommen wordt en waar het watermonster wordt genomen. De werkgroep beschermde gebieden werkt aan een voorstel voor begrenzing van de gebieden waar gezwommen wordt en waarvoor dus de normen voor zwemwater gelden. Dit voorstel zal in de regiekolom worden behandeld.

De Europese Unie werkt aan een nieuwe zwemwaterrichtlijn. Een behandeling van de inhoud van deze richtlijn valt buiten het bestek van deze rapportage. In de komende maanden zal hierover nadere communicatie plaatsvinden.

VHR-gebieden

Gebieden die zijn aangewezen voor de bescherming van habitats of soorten die veel belang hebben bij het behoud of de verbetering van de watertoestand, maken deel uit van de beschermde gebieden conform de KRW. Hieronder vallen gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) en de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) zijn aangewezen als speciale beschermingszone. Deze gebieden zijn aangemeld voor soorten en/of habitats die op Europees niveau van belang zijn en die deel uitmaken van het Europees netwerk Natura 2000. In paragraaf 5.3.1. wordt uitgebreid ingegaan op de relatie tussen KRW en VHR.

4.1.4. Normen, haalbaarheid opgave en beleidsdoelen

Zoals beschreven in de vorige twee paragrafen worden de meer algemene KRW-doelen 'goede chemische toestand', 'goede ecologische toestand' en 'goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand voor het grondwater' vertaald in toetsbare normen voor meetbare parameters of kwaliteitselementen in de terminologie van de KRW. Voorbeelden van normen zijn de concentratie van een chemische stof, en het aantal planten of dieren per oppervlakte- of volume-eenheid. De KRW schrijft voor hoe deze normen vastgesteld moeten worden. Voor prioritaire stoffen en enkele grondwaterparameters stelt de EU zelf de normen vast. De lidstaten of regio's stellen alle andere normen vast op de manier die de KRW voorschrijft (zie volgende paragrafen).

De KRW biedt een aantal mogelijkheden om aan andere eisen dan de genoemde normen te voldoen. Ten eerste kan een waterlichaam de status 'sterk veranderd' of 'kunstmatig' krijgen (KRW art. 4.3.). In dat geval kunnen de normen voor de biologie, de hydromorfologie (inrichting) en de algemene fysisch-chemische parameters (waaronder nutriënten) worden aangepast aan een veranderde inrichting. De voorwaarden hiervoor en de wijze waarop dit plaatsvindt, worden nader uitgewerkt in paragraaf 5.4.2.

Daarnaast biedt de KRW ruimte om – als een norm niet haalbaar is – een beleidsdoel vast te stellen dat lager is dan de norm. Deze versoepeling kan op twee manieren worden gerealiseerd:

- 1) door faseren; het beleidsdoel blijft hetzelfde als de norm, alleen de datum waarop de norm wordt bereikt, schuift van 2015 naar 2021 of 2027 (KRW art. 4.4.);
- 2) door een verlaging van het beleidsdoel ten opzichte van de norm (KRW art. 4.5.).

In deze getrapte systematiek van het omzetten van KRW-doelen, eerst in normen en daarna in beleidsdoelen, is nadrukkelijk ruimte ingebouwd voor bestuurlijke afweging van de haalbaarheid. Deze ruimte is er bij het vaststellen van beleidsdoelen, en dus expliciet niet bij het vaststellen van de normen. Ook al stellen ze de meeste normen zelf vast, lidstaten en regio's zijn gebonden aan de manier die de KRW voorschrijft. Dit laat weinig ruimte om rekening te houden met de omvang van de opgave of de haalbaarheid (zie verder 5.4.3.).

4.2. De Goede Ecologische Toestand: biologische component

4.2.1. Doelen biologie

De biologische kwaliteit van ecosystemen speelt een centrale rol in de Kaderrichtlijn Water. De KRW geeft aan hoe de lidstaten voor de verschillende typen wateren bepalen welke aquatische ecosystemen daarbij horen. Bij het vaststellen van de ecologische doelen zal Nederland rekening moeten houden met de resultaten van de interkalibratie. Hierbij wordt op EU-niveau bekeken of lidstaten voor vergelijkbare waterlichamen ook vergelijkbare doelen en daarbij passende normen opstellen.

Ecologische doelen voor natuurlijke wateren

De ecologische doelen voor natuurlijke wateren worden landelijk als milieukwaliteitsdoelstelling vastgelegd in een AMvB. De normen voor biologie en hydromorfologie van natuurlijke wateren zijn inmiddels in concept beschikbaar in de vorm van maatlatten voor elk van de 42 natuurlijke watertypen. In de beleidscyclus van 2006 wordt gewerkt met deze voorlopige normen. De ervaringen daaruit kunnen aanleiding geven tot veranderingen. Ondertussen wordt een studie uitgevoerd naar de consequenties van de voorlopige normen voor natuurlijke wateren. Op basis van deze resultaten stelt het rijk de normen en doelen eind 2006 bij.

Ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren

Nederland ligt grotendeels beneden de zeespiegel en het landgebruik is zeer intensief. Daarom is er drastisch ingegrepen in de waterhuishouding. Het terugdraaien van al die ingrepen is niet altijd mogelijk. Sommige van deze hydro-morfologische veranderingen zijn onmisbaar voor belangrijke functies van het watersysteem, zoals scheepvaart (inclusief recreatie), drinkwatervoorziening,

waterkracht, bescherming tegen overstromingen en afwatering. Ook kunnen bepaalde typen oevers of de vorm van een waterloop een basiseigenschap zijn van een kunstmatige waterlichaam (bijvoorbeeld een kanaal of stadsgracht).

Voor de categorieën sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen worden daarom apart ecologische doelen vastgesteld. Deze doelen zijn afhankelijk van de specifieke hydro-morfologische kenmerken van het waterlichaam. Het opstellen van de doelen van deze wateren is daarom maatwerk en geschiedt aan de hand van een landelijk opgesteld werkdocument. De provincies stellen in overleg met de waterschappen en gemeenten de ecologische doelen van niet-natuurlijke wateren vast. De mogelijkheid die de KRW biedt om sterk veranderde en kunstmatige wateren aan te wijzen, wordt benut.

Het landelijke werkdocument beschrijft de stappen die doorlopen dienen te worden om deze normen vast te stellen. De internationale richtsnoer schreef een vrij theoretische benadering voor die uitging van de referentie-beschrijving van het meest vergelijkbare natuurlijke type. Door gebrek aan meetgegevens is deze referentie in Nederland maar relatief kwantitatief te beschrijven. Van die referentie moesten ook nog de effecten van onomkeerbare fysieke ingrepen worden 'afgetrokken' en daar moesten vervolgens de effecten van mitigerende maatregelen weer worden 'bijgeteld'. Nederland heeft de problemen die hierbij spelen ingebracht tijdens internationaal overleg (Praag, 17-19 okt). De lidstaten hebben vervolgens ingestemd met een voorstel om niet uit te gaan van een referentie, maar van de huidige toestand. Het Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP) wordt gelijkgesteld aan de huidige toestand plus de effecten van alle relevante inrichtings-, beheers- en emissie maatregelen. Het Goed Ecologisch Potentieel (GEP) kan vergelijkbaar worden vastgesteld door inrichtings- en beheersmaatregelen die slechts een gering effect sorteren, achterwege te laten.

Uitgangspunt bij de 'relevante inrichtings- en beheersmaatregelen' is dat deze geen significante schade mogen opleveren voor bepaalde elementaire functies van het waterlichaam en het omringende land, zoals scheepvaart (inclusief recreatie), drinkwatervoorziening, waterkracht, bescherming tegen overstromingen, waterhuishouding, irrigatie en afwatering. Wanneer deze schade dreigt te ontstaan, moet eerst worden nagegaan of er een alternatief is voor de bedreigde functies. Ontbreekt zo'n alternatief, dan hoeft de maatregel niet te worden genomen. Verder mogen de maatregelen het milieu niet schaden. Deze uitgangspunten bieden bestuurlijke ruimte bij het afleiden van de doelen. De kosten van de maatregelen zijn in deze fase van het proces nog geen overweging; het GEP impliceert dus niet meteen een haalbare en betaalbare norm. De KRW biedt wel de mogelijkheid van fasering en doelverlaging, indien het halen van het GEP in 2015 tot onevenredig hoge kosten zou leiden (5.4.3.).

4.2.2. Maatregelen biologie 2005–2009

Het biologisch functioneren van wateren wordt in de praktijk vrijwel altijd op twee manieren verbeterd: door inrichtingsmaatregelen of het terugdringen van de belasting met stoffen die het functioneren negatief beïnvloeden. Deze twee aspecten worden hierna uitvoeriger behandeld.

In enkele gevallen kunnen ook effectgerichte maatregelen worden genomen. Vaak zijn deze een aanvulling op de eerder genoemde maatregelen. Zo kan het zinvol zijn om actief biologisch beheer in te zetten als door vermindering van de belasting met meststoffen alléén niet het gewenste effect wordt bereikt. Er zijn in Nederland voorbeelden bekend waarbij het selectief wegvissen van bepaalde soorten een positief effect had op de visstand.

Uit de KRW-rapportages per stroomgebied blijkt dat het merendeel van de wateren het risico loopt in 2015 niet aan de eisen te voldoen. Dat betekent dat in vrijwel alle wateren moet worden bezien of de inrichting en de belasting met stoffen wel op orde zijn.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de opgave biologie voor de periode 2009–2015 in principe wordt aangepakt door ervoor te zorgen dat de randvoorwaarden op orde zijn, dat wil zeggen door optimalisatie van de inrichting en reductie van de belasting met stoffen. Waar nodig kan actief biologisch beheer deze aanpak aanvullen.

4.3. Inrichtingscomponent

4.3.1. Doelen inrichting en huidige situatie

De KRW-rapportage van 2004 bevestigt dat het ecologisch functioneren van de Nederlandse wateren sterk kan worden verbeterd door de inrichting aan te passen; soms door ingrepen te herstellen, soms door de effecten van de ingrepen te verzachten. Een passende inrichting van watersystemen geeft ruimte aan natuurlijke processen als stroming, sedimentatie en erosie en is een basisvoorwaarde voor het natuurlijk functioneren van aquatische ecosystemen. Gezonde ecosystemen zijn beter bestand tegen verhoogde concentraties van nutriënten en sommige verontreinigende stoffen. Inrichtingsmaatregelen vergroten zo ook de weerstand van ecosystemen tegen deze verhoogde concentraties.

Uit de artikel 5-rapportage blijkt dat de inrichting op heel veel plaatsen bepaald niet de optimale condities schept voor een goed functioneren van het aquatisch ecosysteem. Inrichtingsmaatregelen spelen daarom een hoofdrol in het bereiken van de biologische doelen en daarmee van de goede ecologische toestand of het goede ecologische potentieel. Diverse regionale pilotprojecten bevestigen dit beeld.

Dit betekent zeker niet dat alle hydromorfologische veranderingen weer ongedaan moeten worden gemaakt. Zoals beschreven in de vorige paragraaf zijn veel waterlichamen in Nederland kunstmatig of sterk veranderd. Hiervoor worden apart normen vastgesteld. Er is bestuurlijke ruimte om op basis van de huidige functies te beslissen welke maatregelen bij het stellen van de doelen worden meegenomen.

Het bepalen hoever we willen gaan met het verbeteren van de inrichting, is dus een bestuurlijk proces. De KRW biedt ruimschoots gelegenheid rekening te houden met de specifiek Nederlandse situatie waarbij sterk is ingegrepen in de waterhuishouding. Anderzijds is duidelijk dat een meer natuurlijke inrichting van het watersysteem een essentiële bijdrage kan leveren aan het verhogen van de kwaliteit. Inzet is dat de KRW zal leiden tot intensivering van herstel- en inrichtingsmaatregelen.

4.3.2. Maatregelen inrichting 2005-2009

Vanwege de grote effectiviteit van inrichtingsmaatregelen voor het verbeteren of terugbrengen van waardevolle aquatische ecosystemen, hebben waterbeheerders in de periode 2005–2009 een groot aantal maatregelen gepland met een totale investering van circa 1,2 miljard euro (980 miljoen in de regionale wateren en 225 miljoen in de rijkswateren; zie tabel 3).

Inrichtingsmaatregelen	Rijn Noord	Rijn Midden	Rijn Oost	Rijn West	Maas	Schelde	Neder-eems	Eems-Dollard	Totaal
Regionale waterbeheerders	18	40	87	407	369	45	13	0,7	980
Rijkswaterbeheerder (herstel en inrichting)	15	6	2	20	16	38	n.v.t.	0,7	98
Rijkswateren (deltanatuur en OS2010)				64	63				127
Totaal	33	46	89	491	448	83	13	1,4	1205

Tabel 3: Inrichtingsmaatregelen in de periode 2005-2009

De tabel laat investeringen zien van de waterschappen, provincies en RWS-diensten in de periode 2005–2009. Kosten die gemeenten maken zijn voornamelijk buiten beschouwing gelaten. Dit wil niet zeggen, dat gemeenten geen kosten maken voor inrichtingsmaatregelen. Deze kosten zijn echter nog niet in beeld gebracht en konden daardoor niet in dit overzicht worden meegenomen.

Het gaat om inrichtingsmaatregelen die genomen worden voor het bereiken van KRW-doelen. Inrichtingsmaatregelen die uitsluitend genomen worden voor het bereiken van WB21 maatregelen (met name verminderen/voorkomen regionale wateroverlast) zijn in deze inventarisatie van de regio's niet meegenomen. In de kosten van inrichtingsmaatregelen van de regionale waterbeheerders zijn verdrogingbestrijding en WB21-maatregelen met een belangrijk waterkwaliteits-effect inbegrepen.

Voorgenomen inrichtingsmaatregelen per deelstroomgebied

Samengevat gaat het per stroomgebied om de volgende maatregelen:

Rijn Noord

Herstel en inrichting van de regionale wateren betreffen vooral de aanleg van natuurlijke oevers in polder- en boezemsystemen en van ecologische verbindingzones. Verder ook verbeteringen voor de vismigratie in de regionale wateren en de overgang naar de Waddenzee (vispassages bij gemalen, sluzen en stuwen). In de Waddenzee zijn daarnaast herstel- en ontwikkelprojecten voor kwelders voorzien.

Rijn Midden

In zowel het poldergebied (Flevoiland) als het oude land (Gelderse Vallei en Veluwe) wordt intensief ingezet op de herinrichting van waterlopen. Dit gebeurt niet alleen ter verbetering van de ecologie, maar ook voor het bereiken van doelen op het gebied van waterkwantiteit (WB21-thema's als bergen en vasthouden van water en het tegengaan van verdroging). In de meren van het Natte Hart (IJsselmeergebied) vindt natuurontwikkeling plaats, gericht op moerassystemen (oeverontwikkeling, aanleg van eilanden en herstel van beekmondingen).

Rijn Oost

In dit gebied wordt intensief ingezet op ecologisch herstel door de herinrichting van vooral beeksystemen. Ook hier worden daarmee tevens doelen op het gebied van waterkwantiteit gediend (WB21-thema's als bergen en vasthouden van water en het tegengaan van verdroging). In de rijkswateren vindt op diverse plaatsen natuurontwikkeling plaats (oevers en geulen).

Rijn West

Dit is een groot gebied met vele wateren en veel stedelijk gebied. De absolute omvang van de maatregelen en kosten is daardoor – vergeleken met de andere deelstroomgebieden – relatief groot. Herstel en inrichting betreffen vooral de aanleg van natuurvriendelijke oevers, het aanpassen van dimensies van watergangen (vergraven en baggeren), de aanleg van natte ecologische verbindingzones, het doorspoelen van sterk belaste gebieden met schoon inlaatwater, en het aanpassen van de wateraanvoer en -afvoer om schoon gebiedseigen water vast te houden en/of het zelfreinigend vermogen van het watersysteem beter te benutten. In de rijkswateren vindt op diverse plaatsen natuurontwikkeling plaats (oevers en geulen).

Maas

Inrichtingsmaatregelen in de vorm van beek-, kreek- en boezemherstel, maar ook van ecologische verbindingzones en waterberging, leveren een belangrijke verbetering op van de ecologische toestand van regionale wateren. In rijkswateren vindt natuurontwikkeling plaats langs de oevers van de Maas. Ook specifiek voor vissen wordt een aantal maatregelen genomen (Kier Haringvliet, vistrappen bij Grave en Borgharen, herstel van beekmondingen). Op Goeree-Overflakkee is het scheiden van zoet en zout water van groot belang voor verbetering van het grondwater en de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater. In het Limburgs heuvelland levert erosiebestrijding een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de waterkwaliteit.

Schelde

Herstel en inrichting betreffen hier vooral kreek- en beekherstel, het aanpassen van dimensies van watergangen in het poldersysteem (vergraven en baggeren), en de aanleg van natuurvriendelijke oevers en vispassages. In rijkswateren richten planstudies en projecten zich met name op waterkwaliteit (Volkerak-Zoommeer), peilbeheer (Veerse Meer), getij en zoet-zoutovergangen, natuurcompensatie en geulherstel.

Nedereems

Inrichtings- en herstelmaatregelen bestaan hier grotendeels uit de aanleg van natuurvriendelijke oevers, beekherstel en de aanleg van voorzieningen voor vismigratie, zoals vistrappen. Verder wordt ook een aantal natte ecologische verbindingzones ingericht.

Eems-Dollard

Herstel en inrichting betreffen het vergroten van het intergetijdengebied (brakwatergebied), gericht op vermindering van de visbarrière, het vergroten van paai- en opgroei gebied voor vis en een toename van het areaal zeegras.

Combinatie WB21 en KRW bij inrichtingsmaatregelen regionale waterbeheerders

Uit de informatie van de waterschappen en provincies blijkt, dat bij veel inrichtingsprojecten in de regionale wateren het bereiken van WB21-doelstellingen (vasthouden, bergen en eventueel afvoeren van water) en KRW-doelen (het verbeteren van de ecologische toestand) gecombineerd worden. Het aandeel van projecten waarin het koppelen van het bereiken van WB21- en KRW-doelen mogelijk is, varieert sterk per gebied. In Hoog-Nederland bestaan WB21-maatregelen voor een belangrijk deel uit hermeandering, profielverandering (groot hoog- en klein laagwaterprofiel), en het aanleggen van bergingsgebieden langs waterlopen. Bij deze maatregelen speelt naast de hydraulische aspecten (WB21) het verbeteren van het aquatisch ecosysteem een centrale rol. Veel projecten dienen dus tegelijkertijd WB21- en KRW-doelen. Projecten die uitsluitend KRW-doelen dienen beperken zich tot vispassages, de aanleg van natuurvriendelijke oevers zonder profielverruiming.

Ook in Laag Nederland worden WB21-maatregelen gecombineerd met het bereiken van KRW-doelen (bijvoorbeeld profielverruiming met natuurvriendelijke oevers, overloopgebieden die als natte natuur worden ingericht), maar hier hebben WB21-maatregelen vaak een wat ander karakter. In Laag Nederland worden ook noodoverlooppolders aangelegd en extra gemalen gebouwd die niet of heel weinig bijdragen aan de verbetering van de ecologische toestand van waterlichamen. Het aandeel van WB21-maatregelen die tegelijk ook KRW-doelen dienen, is hierdoor lager.

Doordat het bereiken van WB21- én KRW-doelen binnen één project gezamenlijk wordt aangepakt, ontstaat er ook een koppeling van de investeringen. In de periode tot 2007 is voor WB21 voor een totaal van circa 1 miljard euro aan maatregelen voorzien. Uit tabel 3 blijkt dat eenzelfde bedrag van circa 1 miljard euro is voorzien voor KRW-maatregelen in de periode 2005–2009. Hoewel het feit dat deze bedragen ongeveer even groot zijn waarschijnlijk deels berust op toeval, is wel duidelijk dat er een zekere overlap bestaat in deze investeringen. Hoe groot de overlap precies is, kan met de beschikbare informatie niet goed worden aangegeven.

Inrichtingsmaatregelen in rijkswateren en combinatie met Ruimte voor de Rivier

Rijkswaterstaat voert in de periode 2005–2009 een inrichting- en herstelprogramma uit met een totaal budget van circa 100 miljoen euro. Dit programma richt zich op het zo goed mogelijk realiseren van de ecologische doelen van de waterlichamen van de rijkswateren. Het totale programma, waarvan een vervolg is gepland in de periode 2010 tot 2017 met ongeveer dezelfde jaarlijkse uitgaven, bevat de volgende onderdelen:

- Volledige toegankelijkheid van de grote wateren voor trekvis (vispassages bij stuwen, kier Haringvlietsluizen).
- Gedeeltelijk systeemherstel van wateren in de Zeeuwse Delta (dynamiek, zoet-zoutovergangen en beperking van de gevolgen van eutrofiëring).
- Gedeeltelijk herstel van kweldergebieden langs de Waddenkust.
- Gedeeltelijk herstel van verbindingen voor vis tussen het hoofdwatersysteem en regionale watersystemen.
- Herstel van oeverecotopen (ondiep water, natuurvriendelijke oevers, nevengeulen, enzovoorts).

Ook bij de rijkswateren is sprake van meekoppeling met maatregelen voor bescherming tegen hoogwater. Zowel bij de Maaswerken als in de Planologische Kern Beslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier is rekening gehouden met ecologische aspecten.

4.3.3. Opgave inrichting 2009–2015

De inrichtingsmaatregelen tot en met 2009 in de regionale wateren (voor 980 miljoen euro) en in de rijkswateren (voor 225 miljoen euro) zijn niet voldoende. Ook na die tijd zijn stuwen, gemalen, verharde oevers, rechtgetrokken lopen en onnatuurlijke dwarsprofielen in veel waterlichamen een dominante beperkende factor voor het bereiken van een nog betere kwaliteit. Dit betekent echter niet dat al deze knelpunten volgens de KRW in 2015 moeten zijn opgelost.

Zoals al is aangegeven in paragraaf 4.1.4. biedt de KRW ruimte voor bestuurlijke afweging van welke veranderingen wel en niet zullen worden doorgevoerd. Deze ruimte zit onder meer in het vaststellen van de doelen van sterk veranderde en kunstmatige wateren. Als dit niet toereikend is kan – mits goed gemotiveerd – gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van termijnverlening of het verlagen van doelen.

4.3.4. Mogelijke maatregelen inrichting 2009–2015 te onderzoeken in planvorming

Regionale wateren

In de periode 2005–2009 worden al veel inrichtingsmaatregelen uitgevoerd. Hierdoor bestaat een goed beeld van de typen maatregelen die genomen kunnen worden om de knelpunten in de inrichting weg te nemen. Het gaat er nu om hoe het totaal aan maatregelen dat in de verdere planvorming wordt meegenomen, enigszins kan worden ingeperkt. Het kabinet acht handhaving van de bestaande inspanning minimaal noodzakelijk. In overleg met de medeoverheden zal worden onderzocht of intensivering gewenst is. Bij de afweging zal de MKBA worden betrokken. De MKBA richt zich alleen op inrichtingsmaatregelen die een bijdrage leveren aan het bereiken van KRW-doelen. Inrichtingsmaatregelen die uitsluitend voor WB21 doelen (regionale wateroverlast) worden ingezet, worden niet meegenomen in de MKBA, die in het kader van de planvorming voor de KRW wordt uitgevoerd.

Als onderrand, de minimale inzet in de verdere planvorming, wordt daarom gekozen voor continuering van de huidige inzet voor inrichtingsmaatregelen specifiek voor de KRW (circa 200 miljoen euro per jaar), en voor het meekoppelen met WB21-maatregelen (eveneens circa 200 miljoen euro per jaar). Hierbij is aangenomen, dat minimaal 15 procent van alle WB21-maatregelen bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen. Het exacte percentage kan op dit moment nog niet worden vastgesteld. In totaal betekent dit circa 2,4 miljard euro aan inrichtingsmaatregelen die bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen.

De bovenrand wordt bepaald in de regio. Essentieel is hierbij de afstemming met het proces voor het vaststellen van de doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren. De mogelijke herstelmaatregelen en mitigerende maatregelen die meegenomen worden bij het bepalen van het Maximaal Ecologisch Potentieel en daarmee ook bij het Goed Ecologisch Potentieel hebben namelijk een belangrijke invloed op de totale opgave voor inrichtingsmaatregelen. Via de totale opgave bepalen ze ook de bovenrand.

In afwachting van de eerste beelden van de doelen van sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen in de regio, is getracht om via een andere meer globale benadering toch een bovenrand aan te geven.

Vertrekpunt hierbij is het zo goed mogelijk meenemen van het bereiken van KRW-doelen bij de keuze en uitvoering van WB21-maatregelen. De verwachting is, dat met deze benadering het mogelijk is om 20 procent van alle WB21 maatregelen die onder de totale in het NBW genoemde opgave van 8 miljard euro vallen, tegelijk te gebruiken voor het bereiken van KRW-doelen. Zoals beschreven in 4.1.4. zal vooral in hoog Nederland met beekherstelprojecten en andere projecten voor het vasthouden en bergen van water een aanzienlijk hoger percentage van meekoppelen bereikt kunnen worden. In de totale opgave voor het op orde krijgen van regionale wateren zitten ook maatregelen in stedelijk gebied, waar alleen al vanwege de beschikbare ruimte minder mogelijkheden zijn voor meekoppelen.

Niet alle knelpunten van de inrichting voor de KRW kunnen met WB21-maatregelen worden opgelost. Er zijn ook extra specifieke inrichtingsmaatregelen nodig voor het bereiken van de KRW-doelen. Als bovengrens voor deze specifieke inrichtingsmaatregelen wordt een verdubbeling ingeschat van de totale inrichtingsuitgaven in de periode 2005-2009. Deze bovenrand betekent een jaarlijkse uitgave van 400 miljoen euro alleen voor specifieke regionale inrichtingsmaatregelen voor het bereiken van KRW-doelen.

In totaal wordt bij deze bovenrand voor een bedrag van 4 miljard euro aan inrichtingsmaatregelen voorzien die bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen. Dit is circa viermaal meer dan in de komende periode 2005–2009. Deze inrichtingsmaatregelen voor het bereiken van de KRW-doelen moeten bovendien tegelijk worden uitgevoerd met alle andere maatregelen voor WB21, die niet bijdragen aan de KRW-doelen.

Hiermee lijkt de bovengrens voor deze periode bereikt, niet zozeer vanuit wat nodig is voor het bereiken van de Goede Ecologische Toestand of het Goed Ecologisch Potentieel, maar wel vanuit wat redelijkerwijs aan maatregelen kan worden uitgevoerd. Inrichtingsmaatregelen vragen in de meeste gevallen om veranderingen in de ruimtelijke ordening. Dat kan zijn in de vorm van fysieke ruimte voor de uitvoering of het kan gaan om veranderingen en/of beperkingen van het ruimtegebruik in de directe omgeving. Hierdoor vergen dergelijke maatregelen veel inspanning wat betreft planvorming, overleg, politiek/bestuurlijke besluitvorming en grondverwerving. Nu al duiken regelmatig knelpunten op bij de planvorming en het volgens de planning uitvoeren van dit type maatregelen. Een pakket aan te realiseren inrichtingsmaatregelen impliceert dus een opgave voor alle betrokken overheden.

Rijkswateren

De situatie van de rijkswateren verschilt enigszins van die van de regionalen wateren. Hier zijn geen mogelijkheden voor meekoppeling met WB21-maatregelen. Maar de inzet voor Ruimte voor de Rivier en Maaswerken kan op een vergelijkbare wijze bij inrichtingsmaatregelen worden betrokken als de koppeling aan wateroverlast in de regio.

Ook voor rijkswateren zijn maatregelen voor inrichting en herstel een belangrijk middel om ecologische doelen te bereiken. Het continueren van het huidige programma voor inrichting en herstel van rijkswateren vormt de onderrand. Dit betreft een investering van circa 25 miljoen euro per jaar tot aan 2017. Een programma met een kleiner budget is niet verdedigbaar. Met dit programma kunnen enkele belangrijke knelpunten in inrichting en beheer van rijkswateren worden aangepakt: zie paragraaf 4.3.2.

Maar er kan nog veel meer worden gedaan. Als bovenrand is een programma gekozen van groot-schalige inrichtingsprojecten voor 500 miljoen euro in zes jaar. Hiermee kunnen de meeste van de technisch oplosbare knelpunten voor het bereiken van het goed ecologisch potentieel worden weggenomen. De bovenrand is een benadering van het bereiken van de doelen voor de inrichting.

4.4. Nutriënten

4.4.1. Doelen nutriënten

Zeker voor nutriënten geldt dat de norm moet worden afgeleid van het effect op het ecosysteem. De biologie is leidend bij het vaststellen van normen voor nutriënten N (stikstof) en P (fosfor, meestal fosfaat). De nutriënten-concentraties moeten zo zijn, dat de goede ecologische toestand kan worden bereikt. Die kan voor ieder watertype verschillend zijn. Het rijk stelt daarom per type natuurlijk waterlichaam normen op voor nutriënten. Deze normen worden als milieukwaliteitsdoelstelling opgenomen in een AMvB. Net als de biologische maatlatten zijn ook de voorlopige conceptnormen voor nutriënten voor de natuurlijke watertypen inmiddels beschikbaar. Uitgangspunt bij het bepalen van de normen is de draagkracht van een gezond ecosysteem ten aanzien van nutriëntenconcentraties.

De normen zullen soms strenger zijn dan het huidige MTR en soms minder streng. Stromende wateren zijn in het algemeen minder gevoelig voor nutriëntenconcentraties dan stilstaande wateren.

Differentiatie per waterlichaam voor kunstmatige en niet-natuurlijke waterlichamen

Provincies stellen in samenwerking met waterschappen en in overleg met de gemeenten de nutriëntennormen vast voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen (als onderdeel van het Goed Ecologisch Potentieel). De normen worden afgeleid met behulp van landelijk ontwikkeld 'gereedschap' en voorbeelden. Vertrekpunt is de biologische beschrijving van het Goed Ecologisch Potentieel. De biologische normen worden mede bepaald door de hydro-morfologische veranderingen. Hierdoor is differentiatie mogelijk van nutriëntennormen per waterlichaam.

In het westen van het land zijn hoge nutriëntenconcentraties soms het gevolg van kwelwater dat door van nature nutriëntenrijke bodemlagen stroomt. Deze hoge concentraties mogen worden beschouwd als een gevolg van het sterk veranderde of kunstmatige karakter van het waterlichaam en mogen daarom worden verwerkt in de normen. Dit geldt uiteraard niet voor verhoogde concentraties als gevolg van antropogene emissies.

Normen en beleidsdoelen

Ook voor deze regionale nutriëntennormen geldt, dat sociaal-economische aspecten en de technische onhaalbaarheid van nodige maatregelen om de doelen te halen niet worden meegenomen. Het zijn argumenten voor de in paragraaf 4.1.4. genoemde mogelijkheden om doelen te verlagen en eventueel termijnen te verlengen.

4.4.2. Huidige situatie nutriënten

Over de huidige situatie ten aanzien van nutriënten kan het volgende worden opgemerkt:

- De waterkwaliteit in de grote rivieren wordt sterk beïnvloed door de belasting vanuit het buitenland. De N- en P-gehalten bij de landsgrens liggen nog duidelijk boven de MTR-waarden. De daling in de N- en P-gehalten is in de loop van de jaren negentig gestagneerd. In de Maas blijkt het N-gehalte nu enigszins te stijgen.
- In het IJsselmeer en het Markermeer wordt voldaan aan de MTR-waarden voor N en P. Wel komen nog regelmatig drijfvlagen van blauwwier voor. Ook het doorzicht behoeft verbetering.
- In de oostelijke Randmeren (Veluwemeer, Nuldernauw, Wolderwijd en Drontermeer) liggen de

N- en P-concentraties inmiddels onder de MTR-waarden en is de ecologie bijna volledig hersteld. In het Veluwemeer benadert het P-gehalte de streefwaarde (VR-waarde).

In de zuidelijke Randmeren, zoals het Eemmeer, is deze situatie nog niet bereikt. Het P-gehalte is verlaagd, maar het doorzicht en de biodiversiteit zijn nog niet duidelijk verbeterd.

- Het Volkerak-Zoommeer is een van de weinige zoete meren waar de situatie verslechtert. Dit houdt verband met relatief hoge belastingen vanuit het Hollands Diep en westelijk Noord-Brabant. Er loopt een planstudie ter verbetering.
- De kwaliteit van de kleinere wateren, meren en plassen wordt vrijwel volledig bepaald door binnenlandse belastingen.
- In de kleine, voornamelijk door landbouw beïnvloede wateren bedraagt het jaargemiddelde van het P-gehalte circa 0,2 mg/l (overeenkomend met het jaargemiddelde van het P-gehalte in de Rijn bij Lobith). Ook hier stagneert de verbetering. Op vele plaatsen in het oosten, midden en zuiden van Nederland ligt het P-gehalte beneden de MTR-waarde voor zoete, stagnante wateren. Daarentegen is in de zeeleigebieden sprake van zeer hoge P-gehalten (plus een sterke seizoenfluctuatie). Het jaargemiddelde van het N-gehalte ligt in vrijwel alle kleine, voornamelijk door landbouw beïnvloede wateren nog boven de MTR-waarde. Het Rivierengebied wijkt hiervan in positieve zin af. Hoge N-gehalten (drie maal MTR-waarde) komen met name voor in het zuiden en oosten van Nederland en het Westland. In alle regio's was in de afgelopen jaren wel sprake van een daling in het N-gehalte. De seizoenfluctuatie is nog steeds groot. De werkgroep STONE gaat na in hoeverre de oppervlaktewaterkwaliteit verbetert na de invoering van de gebruiksnormen voor dierlijke mest en totale bemesting. Bij de kleinere meren en plassen is het landelijk zomergemiddelde van het P-gehalte duidelijk onder de MTR-waarde gedaald. Bij de meren in de kleigebieden ligt het P-gehalte nog boven de MTR-waarde, maar is wel sprake van een snelle verbetering. Het landelijk zomergemiddelde van het N-gehalte is net onder de MTR-norm gekomen. Duidelijke regionale verschillen komen niet voor.
- In de Grevelingen en de Oosterschelde is geen sprake van versturende N- en P-gehalten. Wel loopt de helderheid terug. De oorzaak is nog niet duidelijk.
- In de kustwateren heeft het P-gehalte de OSPAR-grenswaarde bereikt. Voor het N-gehalte (en de N/P-ratio) is nog sprake van een behoorlijke overschrijding. In het centrale en zuidelijke gedeelte van de Noordzee doen zich wat betreft P- en N-gehalten geen overschrijdingen voor.
- Ongeveer een vierde deel van de N- en P-belasting van het Nederlandse oppervlaktewater is afkomstig uit binnenlandse bronnen, terwijl het stroomgebied van de Rijn, Maas en Schelde in het buitenland ongeveer zeven keer groter is dan het stroomgebied van deze rivieren in Nederland. In de periode 1985–2002 is de binnenlandse belasting van P afgenomen met circa 69 procent en van N met circa 30 procent. Voor 2003 is voor N zelfs een reductie van 50 procent bepaald. Uit de cijfers voor 2004 zal blijken of deze reductie incidenteel is of structureel. Deze afname is met name een gevolg van emissiereducties door de industrie en de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's). Van P is nauwelijks nog een verbetering waar te nemen. De belangrijkste post in de binnenlandse belastingen is de uit- en afspoeling in landbouwgebieden (inclusief achtergrondbelasting). Van P bedraagt de bijdrage circa 57 procent en van N circa 47 procent (situatie 2002). In de landbouwgronden vindt nog steeds een ophoping van P plaats, zij het langzamer dan in het verleden. Dit loopt door tot 2015. Ook de rwzi's veroorzaken nog een relatief grote binnenlandse belasting.
- Momenteel worden voor de circa 160 Natura 2000-gebieden (VHR-gebieden) instandhoudingsdoelen geformuleerd. Hieruit vloeien milieukwaliteitseisen voort, die voor een aantal gebieden een vermindering van de eutrofiëring inhouden. De omvang van de knelpunten zal naar verwachting begin 2006 duidelijk zijn.

4.4.3. Maatregelen nutriënten 2005–2009

Het teveel aan nutriënten vormt een belangrijke beperking voor het gezond functioneren van ecosystemen. Er worden daarom ook in de periode 2005–2009 omvangrijke maatregelen genomen om de concentraties van nutriënten in het oppervlaktewater verder terug te dringen. De belangrijkste terreinen waarop maatregelen worden genomen zijn:

- landbouw (derde nitraatactieprogramma);
- verbetering van het rendement van rwzi's en andere vermindering van emissies van rioleringen;
- sanering van lozingen van bedrijven met een relatief grote nutriëntenvracht (met name P);
- vermindering van overstorten.

Landbouw

De Nitraatrichtlijn en de concept-Grondwaterrichtlijn stellen 50 mg/l NO₃ als doel voor het grondwater. Ten aanzien van het oppervlaktewater stelt de Nitraatrichtlijn, dat eutrofiëring bestreden moet worden. Hiervoor zijn echter geen formele doelstellingen in termen van te behalen concentraties vastgelegd. In de richtlijn wordt ten behoeve van de drinkwaterbereiding ook voor oppervlaktewater uitgegaan van ten hoogste 50 mg/l NO₃ (11,3 mg/l N). Om eutrofiëring te voorkomen zijn echter veelal lagere concentraties nodig. De concept-Grondwaterrichtlijn stelt dat, waar de norm van 50 mg/l NO₃ niet toereikend is voor het realiseren van KRW-doelen, een strengere norm moet worden gehanteerd.

In de Nederlandse mestwetgeving wordt sinds 1998 gewerkt met MINAS-verliesnormen. Dit zijn normen voor het aantal kilogrammen P₂O₅ en N die jaarlijks op landbouwbedrijven verloren mogen gaan naar het milieu. Het Europese Hof heeft echter uitgesproken, dat door middel van MINAS onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de Nitraatrichtlijn. Nederland is gehouden aan het werken met gebruiksnormen voor dierlijke mest en de totale bemesting op bedrijfsniveau. Deze nieuwe werkwijze wordt met ingang van 2006 ingevoerd in het kader van het derde nitraatactieprogramma; de MINAS-systematiek vervalt dan.

De invulling van de gebruiksnormen en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten (Meststoffenwet) is afgerond. De gebruiksnormen zullen liggen op het niveau van de landbouwkundige bemestingsadviezen, waar nodig aangescherpt om de nitraatdoelstelling voor het ondiepe grondwater te kunnen halen. De Nitraatrichtlijn staat maximaal 170 kg N/ha.jr uit dierlijke mest toe. Nederland heeft een derogatie gekregen tot maximaal 250 kg N/ha.jr uit dierlijke mest voor graslandbedrijven die aan bepaalde voorwaarden voldoen (minimaal 70 procent areaal met grasland).

In het kader van het derde nitraatactieprogramma zullen met ingang van 2006 ook aanvullende regels van kracht worden voor de periode van uitrijden van mest en het vernietigen van grasland. Ook gaan aanvullende regels gelden voor het telen van een vanggewas (na maïsteelt op zand en löss) en het gebruik van meststoffen nabij waterlopen met grote natuurwaarde in hoog Nederland.

Rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) en riolering

Uit de rapportages van de regio's (RBO's) blijkt dat in de periode 2005–2009 een flink aantal maatregelen wordt genomen voor verbetering van het zuiveringsrendement van rwzi's en andere maatregelen om de emissie van nutriënten uit (huishoudelijk) afvalwater te verminderen.

Tabel 4 laat zien dat in totaal in deze periode voor meer dan 1,4 miljard euro in deze maatregelen wordt geïnvesteerd. Investerings van gemeenten voor verbetering van rioleringssystemen zijn in deze tabel niet inbegrepen. Uit recente cijfers (van RIONED en COELO) blijkt dat gemeenten de afgelopen jaren ongeveer 4,5 miljard euro hebben geïnvesteerd in verbetering van de waterkwaliteit door sanering van lozingen in het buitengebied en basisinspanning riooloverstorten.

Hieronder worden de maatregelen kort per deelstroomgebied beschreven.

rwzi's	Rijn Noord	Rijn Midden	Rijn Oost	Rijn West	Maas	Schelde	Neder-eems	Eems-Dollard	Totaal
Investeringen in rwzi's	115	20	141	655	409	21	94	n.v.t.	1.454+pm

Tabel 4: Investerings in rwzi's en riolering (exclusief kosten gemeenten) in de periode 2005-2009

Rijn Noord

In Rijn Noord gaat het met name om aanpassingen van enkele rwzi's. De aanpassingen richten zich op verdergaande zuivering (fosfaat, stikstof en onopgeloste bestanddelen) alsmede het vergroten van de pompcapaciteit van rioolgemaal en van de hydraulische capaciteit van de rwzi's. Bij riolering gaat het om aansluiting van kleine woonkernen op de riolering en/of hoogwaardige mini-zuiveringen (IBA's) in het buitengebied, alsook het saneren van riooloverstorten (bergbezinkbasins en afkoppelen van regenwater). In tabel 4 zijn voor de maatregelen ten aanzien van riolering alleen de kosten van de waterschappen (subsidies) opgenomen.

Rijn Midden

Bij de rwzi's op het oude land zijn vierde trap zuiveringen voorzien om met name de waterkwaliteit van de randmeren te verbeteren. Op de Veluwe zetten waterschap, provincie en gemeenten sterk in op het saneren van riooloverstorten en afkoppelen van regenwater. Dit laatste dient niet alleen de verbetering van de waterkwaliteit, maar is in dit relatief hooggelegen zandgebied ook zeer effectief om het grondwater aan te vullen. Hierdoor is herstel en ontwikkeling van kwelafhankelijke land- en waternatuur mogelijk en krijgen de beken meer water (hogere basisafvoer voor een betere ecologie).

Rijn West

De grote investering in de rwzi's is deels nog gericht op het halen van Europese doelstellingen. Maar er wordt ook geïnvesteerd om het effluent verdergaand te zuiveren. Niet alleen in pilots, maar op diverse locaties ook op praktijkschaal (gebiedsgerichte vierde trap). Bij het onderwerp riolering zijn de bijdragen van waterschappen en provincies aan gemeenten voor de uitvoering van het waterkwaliteitsspoor, de sanering van emissies in het buitengebied en/of de afkoppeling van regenwater in tabel 4 opgenomen.

Rijn Oost

In Rijn Oost richt de aanpak bij de rwzi's zich op optimalisatie van bestaande installaties (gebiedsgerichte aanpak met vierde trap of helofytenfilter na rwzi). Wat betreft riolering zijn er veel plannen voor afkoppelprojecten en wordt in combinatie daarmee verdergegaan met het saneren van riooloverstorten.

Maas

Veel waterschappen in het Maasstroomgebied voeren verbeteringswerken van rwzi's uit. Maatregelen zijn vooral gericht op het verdergaand zuiveren van het effluent. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan rwzi's die lozen op regionale wateren. De watervoerendheid en waterkwaliteit van een aantal beken is voor een belangrijk deel afhankelijk van het effluent van de rwzi's. Voor een klein deel van de rwzi's geldt dat ze nog in 2005 worden aangepast ten behoeve van het realiseren van de Europese doelstellingen voor stedelijk afvalwater.

Schelde

In de rwzi's vinden enkele aanpassingen en renovaties plaats. Gemeenten investeren in het aansluiten van woonkernen op de riolering in kwetsbaar gebied, het saneren van overstorten en de aanleg van mini-zuiveringen (IBA's)⁹.

Nedereems

In de meeste rwzi's zijn maatregelen voorzien om het zuiveringsrendement te verbeteren. Bij riolering gaat het om projecten⁹ waar overstorten worden gesaneerd en mini-zuiveringen aangelegd, alsmede om afkoppelen van regenwater.

Industrie

De Nederlandse industrie levert nog een significante bijdrage aan de (vooral directe) lozing van fosfaat op oppervlaktewater. De sanering van lozingen met een substantiële vracht aan P is bij bedrijven nog in volle gang. De technieken die gebruikt worden bij rwzi's (biologische defosfatering en chemische precipitatie) blijken meestal niet zonder meer toepasbaar bij bedrijven om substantiële reductie van de emissies te bereiken. Vandaar dat eerst (middels onderzoek) de technische en economische haalbaarheid van dergelijke technieken moet worden vastgesteld. Om proeven te kunnen doen, is soms een wijziging van de vergunning nodig.

Bij een aantal bedrijven is de onderzoeksfase inmiddels achter de rug. Zij zullen de komende jaren investeren in maatregelen om P op praktijkschaal uit het afvalwater te verwijderen.

Recent is een doorbraak bereikt bij een aardappelverwerkend bedrijf om P te verwijderen middels struviet (magnesiumammoniumfosfaat)-precipitatie. Dit bedrijf loosde voor de introductie van de techniek 120 ton P per jaar. Nu is dat nog maar 32 ton P per jaar. De verwachting is dat dit project ook spin-off zal hebben naar andere bedrijven (in ieder geval in de aardappelverwerkende industrie) die nog problemen hebben met het reduceren van P-emissie. De daadwerkelijke mogelijkheden voor emissiebeperkende maatregelen van P, de effecten en de kosten op nationale schaal zullen verder moeten worden onderzocht.

Verkeer

Het verkeer belast niet direct het oppervlakte- en grondwater met stikstof, maar vormt wel de belangrijkste bron van NO_x, dat als atmosferische depositie direct op het oppervlaktewater en opgelost in neerslag in oppervlaktewater en grondwater terecht komt. De laatste decennia is de emissie van NO_x per gereden voertuigkilometer aanzienlijk gereduceerd onder meer door invoering van de katalysator en door toepassing van schonere motoren. Tegelijkertijd is echter het aantal voertuigkilometers aanzienlijk gestegen als gevolg van de toename van de mobiliteit in Nederland. Ondanks de genomen maatregelen blijft hiermee het verkeer via atmosferische depositie een stikstofbron van betekenis.

4.4.4. Opgave nutriënten 2009–2015

Hoewel de doelen voor oppervlaktewaterlichamen nog niet zijn vastgesteld, blijkt uit de nu beschikbare informatie, dat eutrofiëring één van de grootste opgaven is voor het verbeteren van de waterkwaliteit.

⁹ In tabel 4 zijn voor de maatregelen ten aanzien van riolering alleen de kosten van de waterschappen (subsidies) opgenomen. Informatie over de totale kosten die door gemeenten worden gemaakt waren niet beschikbaar per deelstroomgebied.

Dat het niet om een theoretisch probleem gaat, kan iedereen elk jaar weer waarnemen door de (blauw)algenplagen. Hoewel lang niet in alle wateren een even belangrijk probleem, blijkt jaarlijks uit 'Water in beeld', dat de normen in sommige oppervlaktewateren met zo'n factor twee worden overschreden. De maatregelen die tot 2009 zijn voorzien, zullen niet overal tot voldoende reductie leiden. Andere knelpunten zijn de zeer lange nalevering via het grondwater van nutriënten in het algemeen en fosfaat uit fosfaatverzadigde gronden in het bijzonder en het vrijkomen van nutriënten die zijn opgeslagen in de waterbodem. In de risicoanalyse van de KRW-rapportage is dan ook aangegeven dat veel waterlichamen 'at risk' zijn.

De LBOW-partners verwachten dat de normen veelal niet haalbaar zullen zijn in 2015. Daarom is het voor de periode tot 2015 vooral van belang om goede afspraken te maken over welke maatregelen kunnen worden uitgevoerd en in welke mate hiermee de doelen bereikt kunnen worden. Wanneer de (oorspronkelijke) doelen niet worden bereikt dan moet termijnverlenging of doelverlaging worden gemotiveerd. De volgende paragraaf beschrijft een aantal kaders voor de uitwerking in de regio. De LBOW-partners hebben deze kaders opgesteld om duidelijk te maken welke maatregelen op nationaal niveau aan de orde zijn (onder andere het mestbeleid) en waar de regio aanvullend maatregelen zal overwegen (onder andere rwzi, eutrofe bagger, inrichting).

4.4.5. Mogelijke maatregelen nutriënten 2009–2015 te onderzoeken in planvorming

In de Notitie Pragmatische implementatie is al aangekondigd dat het probleem zo groot is, dat fasering en verlaging van doelen op sommige punten onvermijdelijk lijken. Om zo'n besluit afdoende te motiveren, zal er een goed beeld moeten zijn van alle mogelijke maatregelen, de effecten op de waterkwaliteit en de kosten daarvan. Daarom worden veel meer maatregelen onderzocht dan in het stroomgebiedbeheersplan zullen worden opgenomen.

Landbouw

De KRW bouwt voort op de Nitraatrichtlijn wat betreft het mestbeleid. Vertrekpunt voor het onderzoeken van aanvullende maatregelen is daarom de volledige realisatie van het derde nitraat-actieprogramma. Bij de normstelling van het nitraat-actieprogramma is ingespeeld op de Kaderrichtlijn Water. Dit komt tot uitdrukking in de afspraak die Nederland bij de onderhandelingen over de implementatie van de Nitraatrichtlijn met de EU heeft gemaakt, dat in 2015 evenwichtsbemesting voor fosfaat moet zijn bereikt.

Daarnaast worden de volgende zaken uitgezocht ten behoeve van de besluitvorming over maatregelen ter vermindering van de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw die in het stroomgebiedbeheersplan worden opgenomen.

Generieke maatregelen

- Maatregelen voor het bereiken van evenwichtsbemesting voor fosfaat en de effecten daarvan. Zoals hierboven vermeld, is afgesproken dat evenwichtsbemesting voor fosfaat in 2015 moet zijn bereikt.
- Mestvrije zones langs alle waterlopen die concreet als waterlichaam zijn begrensd. Dit geldt dus niet voor de 'kleinere wateren' die buiten de concrete begrenzing van waterlichamen vallen (zoals de sloten in niet-waterrijke gebieden). Alterra voert een onderzoek uit naar de effectiviteit van bufferstroken in heel Nederland.

Gebiedsgerichte maatregelen

- Zones met extensievere landbouw rond de beschermde gebieden, waar dit nodig is.
- Innovatieve maatregelen voor bijvoorbeeld de reductie van nutriënten in water afkomstig uit landbouwgebieden. Het is mogelijk dit water door helofytenfilters te laten stromen alvorens het af te voeren naar kwetsbaar oppervlaktewater (beken, boezems, meren enzovoorts). Het combineren met maatregelen voor vasthouden of bergen in het kader van WB21 ligt hierbij voor de hand. Mogelijk kan het oogsten van riet als grondstof voor biobrandstof een bijdrage leveren aan het verminderen van de kosten van dergelijke maatregelen.

Inrichting

Door water vast te houden in polders kan de denitrificatie worden bevorderd en de belasting van grotere waterlichamen worden voorkomen. Het effect wordt versterkt als het water wordt vastgehouden in plas-drasbermen met riet. Mogelijk worden effecten teniet gedaan door extra uitspoeling van fosfaat op fosfaatverzadigde gronden. Locaties dienen dan ook goed te worden bezien, ook in combinatie met WB21. Daarnaast dient bekeken te worden of er geen neveneffecten optreden die tot een verslechtering van de waterkwaliteit leiden (bijvoorbeeld het vrijkomen van nikkel bij reactie met bodemmateriaal). De positieve invloed van inrichting op de nutriëntenhuishouding wordt expliciet meegenomen in de inrichtingsvoorstellen.

Rwzi

Conform de Notitie Pragmatische implementatie zal Nederland in ieder geval voldoen aan de EU-richtlijn Stedelijk afvalwater. Tevens wordt ingezet op 'ontkoppeling': de effecten van de groei van de bevolking en van economische activiteiten (meer afvalwater) moeten in beginsel worden opgevangen door toegenomen zuiveringsrendement. Dit is daarom als onderrand gekozen.

In de bovenrand worden of zijn bij alle rwzi's aanvullende maatregelen genomen, als deze maatregelen ertoe kunnen leiden dat de normen van de KRW worden gehaald. De eerste vraag die moet worden beantwoord is of de bijdrage van de rwzi zodanig is dat het terugdringen daarvan daadwerkelijk tot verbetering van de waterkwaliteit leidt. Het tweede aspect dat aan de orde komt, is de vraag tegen welke kosten het zuiveringsrendement kan worden verhoogd.

Riolering

Aan overstorten kleeft een aantal nadelen. Zo dragen overstorten vanuit rioleringen bij aan de belasting van het oppervlaktewater door nutriënten. De exacte grootte van deze belasting is niet bekend. Het is in ieder geval een lokale en incidentele belasting. Voor de bijdrage van rioleringsmaatregelen aan het verbeteren van de waterkwaliteit wordt het continueren van het bestaande beleid als onderrand gekozen. Dit betekent het realiseren van de basisinspanning, het vermijden of verplaatsen van overstorten met risico's voor de volks- en diergezondheid en het hanteren van afkoppelen van regenwaterafvoer als uitgangspunt bij nieuwbouw volgens de Beleidsbrief regenwater en riolering van VROM.

Afkoppelen heeft ook een effect op de maatregelen die bij rwzi's genomen moeten. De belangrijkste winst bij het afkoppelen van regenwaterafvoer ligt namelijk niet in de reductie van de vrachten aan verontreiniging. Essentieel is dat door de beperking van de aantallen kubieke meters water efficiëntere reinigingsmethoden mogelijk worden. Gemeenten en waterschappen beschouwen in onderling overleg op welke wijze de emissies uit de afvalwaterketen (effluent rwzi en riooloverstorten) tegen de laagst maatschappelijke kosten zoveel mogelijk gereduceerd kunnen worden.

Waterbodems

Waterbodems zijn een bron van nalevering van nutriënten. De waterbodem wordt opgeladen door de te hoge gehalten in het oppervlaktewater. Wanneer de primaire bronnen voldoende zijn gesaneerd, blijkt nalevering uit de waterbodem vaak nog een probleem (zie ook 4.7.).

Fosfaatverzadigde gronden

In verschillende gebieden is de bodem met fosfaat verzadigd en vindt nog zeer lange tijd nalevering van fosfaat naar het oppervlakte- en grondwater plaats ook wanneer de aanvoer van fosfaat aan het maaiveld volledig gestopt zou worden.

4.4.6. Afweging van inzet van verschillende typen maatregelen

In de Notitie Pragmatische implementatie is aangegeven dat het halen van de doelen voor nutriënten tot onevenredig hoge kosten zal leiden. In EU-verband is een notitie opgesteld over environmental objectives (www.krw.nl). Daarin wordt bevestigd dat de KRW niet voor niets de mogelijkheid kent om doelen te faseren en te verlagen. Op basis van cijfers die zijn gehanteerd voor het derogatieverzoek Nitraatrichtlijn, de door de Unie genoemde cijfers voor verdere intensivering van de zuivering, de door RIONED genoemde bedragen voor ontkoppeling van de riolering én de in de MKBA geschetste kosten voor eutrofe bagger, is het duidelijk dat het realiseren van de doelen in 2015 niet aan de orde is. De eerdere conclusie van het kabinet dat Nederland gebruik zal maken van de mogelijkheid om doelen te faseren en te verlagen, blijft dus onverlet.

De zeer forse bandbreedte van maatregelen is afgestemd op het belang van nutriënten voor het halen van de KRW-doelen én op de complexiteit van het vraagstuk. Er zijn veel actoren en de taakverdeling moet nog nader worden bepaald. Ook moet worden gezien wat het grootste maatschappelijke rendement oplevert: in een aantal wateren snel aan de doelen voldoen, of langzaam toewerken naar het halen van de doelen in alle wateren.

Het kabinet kan qua formele besluitvorming niet vooruitlopen op de nadere uitwerking die in 2006 in de regio's moet plaatsvinden. Enkele overwegingen zijn echter wel van belang waar het gaat om de huidige positie:

- Uit het feit dat Nederland een derogatie heeft verkregen voor de Nitraatrichtlijn kan worden afgeleid dat al het redelijkerwijs mogelijke wordt gedaan ten aanzien van het mestbeleid.
- De Nederlandse rioleringsinspanning en de aanvullende eisen ten aanzien van niet-gerioleerde percelen zijn binnen Europa ongeëvenaard.
- Lang niet alle EU-landen hebben hun hele grondgebied aangewezen voor de richtlijn Stedelijk afvalwater, noch zijn ze even ver met het daaraan voldoen.

De MKBA voor de KRW zal medebepalend zijn voor de discussie over de nutriëntenaanpak. Uiteindelijk zal de besluitvorming zich moeten richten op de volgende aspecten:

- De totale inzet van Nederland om de eutrofiëring aan te pakken zal nader worden bepaald. Bij het bepalen van de noodzakelijk toename van de inzet zal het kabinet rekening houden met de benchmark die onze relatieve inspanning in beeld brengt.
- De verdeling van de opgave over de regio's.
- De verdeling van de opgave over de actoren.

4.5. Stoffencomponent

4.5.1. Doelen overige verontreinigende stoffen

Stroomgebiedrelevante stoffen

Het streven is om alle probleemstoffen in Nederland die grotendeels via de rivieren ons land binnenkomen en een belangrijke bijdrage aan de verontreiniging leveren, als stroomgebiedrelevante stoffen aan te wijzen en hiervoor normen per stroomgebied overeen te komen. Nederland zet in de internationale stroomgebiedcommissies in op een zo goed mogelijke harmonisering van de normen in en tussen de verschillende stroomgebieden. Dit voorkomt regionale verschillen binnen Nederland zelf. Gelijke normen binnen de stroomgebieden dragen bovendien bij aan het level playing field met de landen om ons heen.

In de stroomgebiedcommissies pleit Nederland voor het gebruiken van de internationaal en ook door de EU gebruikte Fraunhofer-methode om normen af te leiden. Reële risico's voor ecosystemen vormen de basis voor de normen. Met deze methode krijgen de normen een goede onderbouwing. De Europese Commissie zal deze zeker erkennen. Net als in de huidige praktijk spelen de normen – naast andere principes – een belangrijke rol bij het al of niet verlenen van lozingsvergunningen. Die praktijk zal niet veranderen.

Overige ecologisch relevante stoffen

Het rijk stelt nieuwe landelijke normen op voor de overige ecologisch relevante verontreinigende stoffen voor rijkswateren en natuurlijke wateren. Deze normen worden in 2009 in een AMvB vastgelegd als milieukwaliteitsdoelstelling.

Het streven is voor de meest belangrijke stoffen conceptnormen gereed te hebben. De conceptnormen voor een aantal overige ecologisch relevante stoffen zullen medio 2006 gereed zijn. Daarna begint de procedure om deze conceptnormen in een AMvB op te nemen. Tot het moment waarop de normen zijn opgenomen in de AMvB (eind 2009) blijven de MTR's die in de Ministeriële Regeling zijn opgenomen van toepassing. Dat geldt ook voor de analyse van doelen, maatregelen, effecten en kosten in 2005/2006.

De Europees c.q. per stroomgebied geharmoniseerde normen zullen worden gehanteerd in het emissiebeleid. Hetzelfde geldt voor de normen voor de overige ecologisch relevante stoffen. Voor het emissiebeleid blijven ook principes als Best Uitvoerbare Techniek/Best Bestaande Techniek (BUT/BBT), 'geen achteruitgang' en het voorzorgprincipe gehandhaafd.

Biobeschikbaarheid

Verontreinigende stoffen kunnen in verschillende vormen aanwezig zijn in oppervlaktewater: in opgeloste vorm, maar ook gebonden in complexen of aan in oppervlaktewater voorkomende deeltjes. De verschillende vormen of de mate van gebondenheid bepalen mede of en in hoeverre een stof daadwerkelijk biologisch beschikbaar is. Het is algemeen aanvaard dat alleen dat deel van de totale hoeveelheid van een verontreinigende stof in oppervlaktewater dat biologisch beschikbaar is, een toxisch effect kan veroorzaken.

Bij het chemisch onderzoek van oppervlaktewater wordt veelal het gehalte in water-totaal bepaald. Dit kan leiden tot een overschatting van het biologisch beschikbare gehalte van de stof. In de praktijk kan zich dus de situatie voordoen dat op basis van chemisch onderzoek moet worden

geconstateerd dat niet wordt voldaan aan de chemische kwaliteitsnorm, maar dat de verwachte effecten niet optreden vanwege het feit dat slechts een deel van het in het oppervlaktewater gemeten gehalte van de stof biologisch beschikbaar is. Het is veelal niet mogelijk het biologisch beschikbare gehalte direct te bepalen. Met name voor metalen wordt op dit moment onderzocht hoe de biologische beschikbare fractie kan worden bepaald. Nagegaan zal worden of en op welke wijze de biologische beschikbaarheid van een stof een rol kan spelen bij de beoordeling van relevante stoffen voor de goede ecologische toestand volgens de KRW.

Biobeschikbaarheid en effectgerichte maatregelen

Normen voor het oppervlaktewater hebben niet alleen betekenis voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van emissies. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om de kwaliteit van het water zelf. Wanneer de normen worden overschreden, kunnen effectgerichte maatregelen effectief blijken om het functioneren van het ecosysteem te verbeteren. Wel moet worden nagegaan of werkelijk ecologisch herstel mag worden verwacht. Een van de aspecten die daarvoor in ogenschouw dient te worden genomen, is de bovengenoemde biobeschikbaarheid.

Dit aspect is in de praktijk belangrijk, omdat zink, koper en PCB's – de stoffen die het vaakst de norm overschrijden – in het water vaak niet biobeschikbaar zijn. Grootschalige saneringen, bijvoorbeeld baggeren, leveren dus mogelijk weinig ecologisch rendement op. In zo'n geval moet een afweging worden gemaakt tussen de te maken kosten en het te verwachten ecologisch rendement.

De conclusie is dat een effectgerichte aanpak alleen aan de orde is indien het reduceren van een verontreiniging daadwerkelijk tot herstel leidt. Hierbij wordt rekening gehouden met de biobeschikbaarheid van de verontreinigende stoffen.

4.5.2. Maatregelen stoffen 2005-2009

Nederland zal in de internationale stroomgebiedcommissies benadrukken, dat het niet alleen om gemeenschappelijke normen gaat, maar ook om een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om de normen te halen. De milieugebruiksruimte (dat wil zeggen de emissie tot de norm bereikt wordt) dient proportioneel beschikbaar te zijn binnen het stroomgebied.

Voor het terugdringen van de milieubelasting van stroomgebiedrelevante en overige voor ecologie relevante stoffen zijn en worden in het kader van het huidige beleid diverse maatregelen genomen. Het gaat onder andere om de volgende maatregelen:

- Het IPPC (Integrated Prevention and Pollution Control) wordt geïntegreerd in het vergunningbeleid voor het verder reduceren van emissies van de industrie.
- Het beleid is erop gericht om in 2010 de milieubelasting van gewasbeschermingsmiddelen met 95 procent te reduceren ten opzichte van 1998. Dit is vastgelegd in de Nota duurzame gewasbescherming en het Convenant duurzame gewasbescherming. Conform het beleid voor duurzame gewasbescherming zal in de periode 2006-2010 de aanpak selectief en knelpuntgericht worden aangescherpt voor toegelaten middelen die de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium in oppervlaktewater overschrijden.
- Door saneringsbaggerwerk wordt verontreinigde waterbodemplaat als bron verwijderd.
- Via diverse richtlijnen en het bouwbesluit wordt de uitloging van verontreinigingen uit bouwmaterialen verminderd.

4.5.3. Opgave stoffen 2009–2015

In de KRW staat het ecologisch functioneren van watersystemen centraal. In Nederland beïnvloeden naast onnatuurlijke fysieke omstandigheden vooral de inrichting en een overmaat aan nutriënten het ecologisch functioneren negatief. Daarom zijn deze twee aspecten ook als eerste behandeld.

Dit neemt echter niet weg dat de verontreiniging met chemische stoffen nog steeds aanzienlijk is. De LBOW-partners willen deze verontreiniging op basis van de hierna beschreven uitgangspunten aanpakken. Omdat de KRW daarnaast nog aanvullende eisen stelt aan 'prioritaire stoffen' en grondwaterkwaliteit, krijgen deze twee aspecten apart aandacht.

Van een aantal stoffen is nog onvoldoende bekend of ze de normen in Nederland overschrijden. De waterbeheerders zullen vanaf 2007 monitoren conform de KRW-vereisten (zie 5.4.4.), zodat ook op de opgave voor deze stoffen een beter zicht wordt verkregen. Voor andere stoffen, bijvoorbeeld zink en koper is al wel veel informatie over concentraties in het oppervlaktewater beschikbaar. Zink en koper vormen een eerste in het oog springend probleem. Evenals bij de prioritaire probleemstoffen zijn de belangrijkste bronnen van deze stoffen diffuus en moeilijk te beheersen. In Nederland zijn zink en koper vooral afkomstig uit diffuse bronnen als uitspoeling uit het landelijk gebied en uitloging uit bouwmaterialen. Veel maatregelen die kunnen worden genomen, hebben pas op lange termijn effect. Voortzetting en intensivering van het bronnenbeleid is zeker aan de orde. Wel zal bij de effectgerichte aanpak nadrukkelijk moeten worden gekeken naar de feitelijke invloed op het ecologisch functioneren. Zink en koper zijn vaak sterk gebonden en hebben daarvoor een beperkte invloed op organismen.

Voor sommige stroomgebiedrelevante stoffen heeft Nederland dankzij de bovenstaande maatregelen de zaken op orde. Voor deze stoffen ligt de opgave bij de bovenstroomse landen. Zij moeten ervoor zorgen dat het water dat ons land binnenstroomt schoner wordt. Voor enkele stoffen (bijvoorbeeld PCB) ligt de opgave op Europees niveau, omdat atmosferische depositie afkomstig uit het buitenland voor Nederland de belangrijkste bron is.

4.5.4. Mogelijke maatregelen stoffen 2009–2015 te onderzoeken in planvorming

Gewasbeschermingsmiddelen landbouw

Bij gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw wordt als onderrand de voortzetting genomen van het huidig beleid in de vorm van de Nota en het Convenant duurzame gewasbescherming, de nieuwe Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

Het Kabinet gaat er vanuit dat het realiseren van de doelstelling van 95 procent reductie van de milieubelasting door gewasbeschermingsmiddelen in 2010, t.o.v. 1998, uit de Nota duurzame gewasbescherming en het Convenant Gewasbescherming zal leiden tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater in 2010. In 2006 worden de resultaten gepresenteerd van een door het Milieu en Natuurplanbureau (MNP) uitgevoerde tussen-evaluatie van het beleid voor duurzame gewasbescherming.

De waterbeheerders worden uitgenodigd om de aanwezigheid van gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewater geregeld te monitoren. Op basis van die gegevens kan het toelatingsbeleid regelmatig worden geëvalueerd.

Conform het beleid voor duurzame gewasbescherming zal in de periode 2006-2010 voor toegelaten middelen die de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium¹⁰ in oppervlaktewater blijven overschrijden, de aanpak selectief en knelpuntgericht worden aangescherpt. Het realiseren van de milieukwaliteitsnorm en het drinkwatercriterium zijn daarbij uitgangspunt. Indien ook dit onvoldoende resultaat oplevert, zal ter implementatie van de KRW een herbeoordeling van de toelating van middelen moeten plaatsvinden.

Bij het besluiten over verdere maatregelen zullen de consequenties van deze maatregelen voor de sector worden meegewogen, zoals dat ook voor andere KRW-maatregelen gebeurt.

Industrie

Voor de reductie van de emissie van verontreinigende stoffen is al heel wat beleid van toepassing, waaronder de uitvoering van het Convenant doelgroepenoverleg beëindiging emissies prioritair gevaarlijke stoffen, IPPC-bret (als een bedrijf lage emissies per product heeft, moet dat afdoende zijn), en de implementatie van de EU-richtlijn EC/76/464 en de stand der techniek (BAT of but bbt). De uitvoering van dit beleid vormt de onderrand voor de maatregelen voor reductie van de emissie van de industrie. Uitgangspunt is dat als bedrijven voldoen aan de stand der techniek, ruimte wordt geboden voor uitbreiding.

De bovenrand van de bandbreedte voor emissiereductie wordt gevormd door combinaties van de volgende maatregelen voor alle relevante verontreinigende stoffen waarvan de industrie een significante bron is. Significant heeft betrekking op het aandeel van de emissie van de industrie in de totale emissie die leidt tot het niet bereiken van de KRW-doelen (in dit geval normoverschrijding van ecologisch relevante verontreinigende stoffen. Een indicatie van de orde van grootte van dit aandeel is 10 procent. Dit wordt verder bekeken in het kader van de MKBA.

- Limiteren productie en gebruik van de stof.
- Vervangen van producten.
- Importverbod voor stoffen.
- Maximale zuivering 'end of pipe' volgens stand der techniek.
- Maximale innovatie voor reductie van emissie van stoffen.

Ten aanzien van de bovenrand moet worden opgemerkt, dat wanneer er geen sprake is van een EU-maatregelenpakket en de maatregelen uitsluitend als Nederlandse inzet worden uitgevoerd, de bovenrand tot forse effecten kan leiden bij de industrie. Wanneer deze situatie zich voordoet, zullen deze effecten worden meegenomen in de MKBA en de uiteindelijke keuze van maatregelen.

Rwzi's

Bij de bovenrand wordt de zuiveringsfunctie van de rwzi niet alleen ingezet voor verwijdering van nutriënten, maar ook als sluitstuk van brongerichte maatregelen voor de verwijdering van andere verontreinigende stoffen. Het beleid ten aanzien van de rwzi krijgt vorm in de lopende landelijke projecten BAT/rwzi en rwzi/waterketen en KRW.

In de bovenrand worden of zijn bij alle rwzi's aanvullende maatregelen genomen die ertoe kunnen leiden dat de normen van de KRW worden gehaald.

¹⁰ De norm voor water dat gebruikt wordt om drinkwater te maken.

Dat wil zeggen per zuivering op maat aanvullend relatief eenvoudige technieken worden toegepast voor extra zuivering¹¹. Ook innovatieve oplossingen worden bij de bovenrand bestudeert. Als mogelijke oplossingen worden in beschouwing genomen het kleinschalig zuiveren aan de bron (bijvoorbeeld ziekenhuizen), het gescheiden houden van afvalstromen (bijvoorbeeld urine), en specifieke zuivering bij de industrie zelf in plaats van in de rwzi. Daarnaast worden de technische mogelijkheden van de 'end of pipe'-benadering in beeld gebracht. Zeker wanneer de bronaanpak kosteneffectiever is, zal deze voorgaan. De werkgroep BAT/rwzi onderzoekt dit.

Diffuse bronnen

Van de verschillende stoffen is bekend wat het aandeel van diffuse bronnen is in de belasting van het oppervlaktewater. Omdat de KRW slechts één van de redenen is om diffuse bronnen aan te pakken, wordt het beleid niet vormgegeven als KRW-beleid. In de stroomgebiedbeheersplannen zal wél worden aangegeven welke bijdrage het uitvoeren van het diffuse-bronnenbeleid levert aan het halen van de KRW-doelen. Omgekeerd zal bij het formuleren van het diffuse-bronnenbeleid nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de KRW-eisen ten aanzien van afweging, motivering en publieke participatie.

Het rijk neemt in de toekomstagenda Milieu maatregelen op om diffuse verontreinigingen aan te pakken. Dit programma zal mede gericht zijn op het realiseren van de KRW-doelstellingen. Planning is dat de nota voorjaar 2006 gereed is. De daarin genoemde maatregelen zullen bij de doorrekening van het totale programma worden meegenomen.

4.6. De Goede chemische toestand

4.6.1. Doelen goede chemische toestand (prioritaire stoffen)

In de Artikel 5-rapportages is gewerkt met de toen beschikbare conceptnormen in combinatie met de beschikbare meetgegevens. Daaruit bleek dat het risico bestaat dat van een groot aantal prioritaire stoffen de normen niet worden gehaald. Dit is als zodanig gepresenteerd in fact-sheets. De Europese Commissie is nog steeds voornemens met een voorstel voor een Dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen te komen, maar dit is tot op heden niet gebeurd.

Deze Decemhernota is gebaseerd op in augustus 2005 beschikbare informatie over normen voor prioritaire stoffen. De commissie heeft een aantal conceptnormen die voor de fact-sheets zijn gebruikt, gewijzigd. Daarnaast is in de tussentijd meer duidelijkheid verkregen over hoe er moet worden gemeten en hoe normen met metingen dienen te worden vergeleken.

Bij nadere bestudering blijkt dat de EU-normen uitgaan van de gehalten in totaal water (dus water en zwevend stof), en voor wat betreft de metalen in water zelf (dus opgelost). Op welke wijze er gemeten en gemonsterd gaat worden, is een discussie in een internationale door de EU-voorgezeten groep (CMA).

Deze groep heeft als taak consensus te bereiken en te adviseren ten aanzien van de te gebruiken methoden voor het meten van de prioritaire stoffen.

¹¹ Dit gebeurt al in verschillende rwzi's, waar men besloten heeft de belasting op het ontvangende oppervlaktewater verder te verminderen. In de praktijk worden waarschijnlijk eerst extra maatregelen overwogen bij rwzi's die lozen op kleine kwetsbare wateren, én bij rwzi's die lozen op grotere wateren en een relatief grote bron van verontreiniging zijn.

Daarbij zal het CEN adviseren ten aanzien van de beschikbare en internationaal geaccepteerde methoden. De te hanteren methoden worden uiteindelijk in een annex van de dochterrichtlijn worden opgenomen. Nederland zal de internationaal geaccepteerde methoden gaan gebruiken en heeft als inzet dat deze guidance in de dochterrichtlijn wordt opgenomen. Dit laatste is van belang om het mogelijk te maken dat in het geval er nieuwe kennis voorhanden is ten aanzien van meetmethoden, deze op eenvoudige wijze kan worden meegenomen en de methoden kunnen worden aangepast. Tot nu toe wordt in Nederland het totaalgehalte gemeten, dus inclusief de gehalten die aan zwevend stof zijn gebonden, en vinden er omrekeningen plaats naar een standaardgehalte zwevend stof. Als Nederland zich conformeert aan de Europese methodes, blijkt er voor zeven stoffen niet langer sprake te zijn van normoverschrijding.

Bij verschillende prioritaire stoffen doet zich een lastig fenomeen voor: in het laboratorium kan worden vastgesteld dat de stof schadelijk is bij een lagere concentratie dan in het water kan worden gemeten. De EU-commissie is van mening dat er in zo'n geval twee situaties moeten worden gepresenteerd:

1. het aangetroffen gehalte is nul: water voldoet aan de norm;
2. de concentratie is gelijk aan de detectiegrens: het water voldoet niet aan de norm.

Theoretisch gezien is voor beide benaderingen evenveel te zeggen. Beleidsmatig is dit echter onwerkbaar. Het blijft immers onduidelijk of er nu wel of niet nog een opgave ligt. Nederland is van mening dat op Europees niveau moet worden gestreefd naar verdere verbetering van de monitoring.

Zolang er nog geen adequate monitoringmethode is, wordt de opgave voor deze stoffen als volgt bepaald:

- Op basis van het voorzorgbeginsel en de uiteindelijke doelen van de KRW zullen waar mogelijk de emissies worden beperkt die leiden tot (significante) normoverschrijdingen: bronaanpak en best bestaande technieken zijn het uitgangspunt;
- Nieuwe emissies worden alleen vergund indien er elders een minimaal even grote reductie tegenover staat.

Dit past in de gekozen pragmatische aanpak van de KRW. Het aantal overschrijdingen waarover de lidstaten door de EU-commissie kunnen worden aangesproken, neemt er drastisch door af.

4.6.2. Maatregelen prioritaire stoffen 2005–2009

Enkele gewasbeschermingsmiddelen op de lijst van prioritaire stoffen die in het oppervlaktewater nog een probleem opleveren, zijn in Nederland al verboden (diuron, endosulfaan, lindaan). Het feit dat deze stoffen toch nog worden aangetroffen, kan slechts worden verklaard door nalevering, belasting vanuit het buitenland en/of illegaal gebruik.

De overheid zal zich inspannen voor een internationale regeling voor diuron, endosulfan en lindaan en adequate handhaving daarvan. Voor het Nederlandse bedrijfsleven zal dit niet tot extra kosten leiden.

Er staan echter nog meer gewasbeschermingsmiddelen op de lijst van prioritaire stoffen. Isoproturon overschrijdt bijvoorbeeld de norm in sommige oppervlaktewateren. Sommige gewasbeschermingsmiddelen voldoen aan de norm:alachloor, chloorinfos, chloorpyrifos. Van andere ontbreken de gegevens: pentachloorfenol, trifluralin. Voor al deze middelen geldt het uitgangspunt dat de Nota duurzame gewasbescherming moet leiden tot gehalten onder de norm. De KRW leidt voor

gewasbeschermingsmiddelen op de lijst prioritaire stoffen niet tot extra beleid of kosten. Voor TBT zijn inmiddels afspraken gemaakt die er toe zullen leiden dat de stof vanaf 2008 nergens in de wereld meer op schepen mag worden toegepast. Door voldoende alternatieven én een level playing field kan deze maatregel zonder problemen worden ingevoerd. TBT zal de komende jaren nog wel in baggerspecie worden aangetroffen. Het huidige beleid dat voorziet in een verbod op het verspreiden van ernstig met TBT verontreinigde baggerspecie, zal worden voortgezet.

De belangrijkste bron van PAK's is het verbranden van organische brandstoffen (kolen, olie en gas). Er wordt een veelheid aan maatregelen genomen om de emissies te beperken. Daarbij worden twee sporen gevolgd:

- 1) vermindering van de afhankelijkheid van de samenleving van deze brandstoffen: alternatieve energiebronnen;
 - 2) reductie van schadelijke emissie bij de verbranding; katalysatoren, roetfilters en dergelijke.
- Het merendeel van de emissies komt via de lucht uiteindelijk in het water terecht.

De KRW benadrukt de noodzaak van een efficiënte aanpak van dit milieuprobleem. Besluitvorming over maatregelen vindt plaats in het kader van de Toekomstagenda Milieu.

Het beperken van loodemissies is al jaren een belangrijke prioriteit van beleid. Lood wordt niet meer toegevoegd aan benzine. De subsidie voor het vervangen van loden waterleidingen heeft tot een flinke reductie geleid. In jachthagel wordt geen lood meer gebruikt. Met ruim 1 miljoen sportvissers is de sportvisserij een belangrijke bron van lood in het oppervlaktewater. De Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (NVVS) werkt aan bewustwording om het gebruik van lood terug te dringen. Met de NVVS zal worden nagegaan hoe de effecten kunnen worden gemeten.

Opgave prioritaire stoffen 2009–2015

Zoals in de Notitie Pragmatische implementatie is aangegeven, moet de aanpak van prioritaire stoffen vooral op EU-niveau plaatsvinden. Alleen specifiek Nederlandse problemen rechtvaardigen een Nederlandse aanpak.

Op basis van de indeling in de voorgaande paragraaf valt de restopgave voor 2015 die aan de KRW moet worden toegeschreven in drie categorieën uiteen:

1. van inspannings- naar resultaatsverplichting: voor veel stoffen, vooral gewasbeschermingsmiddelen, gelden al verboden of zijn afspraken gemaakt; het beleid is geformuleerd. Realiseren van de doelen is door de KRW belangrijker geworden dan daarvoor. Dus geen extra beleid, maar mogelijk wel extra instrumenten.
2. zolang de economische motor feitelijk draait op organische brandstoffen (gas, olie en kolen) zullen grote hoeveelheden CO₂ en PAK's in het milieu komen. Noch het Verdrag van Kyoto noch de KRW bieden simpele oplossingen. Nederland zal de overschrijding van PAK-normen benutten om het terugdringen van het gebruik van organische brandstoffen op de agenda te houden. Regionale aanvullende maatregelen kunnen aan de orde zijn als dat op een kosten-effectieve manier leidt tot het halen van de doelen. Vooralsnog lijkt het zeer onwaarschijnlijk dat lokaal beleid kosteneffectief is. Daarom zal Nederland de doelen faseren of verlagen als er geen Europese afspraken worden gemaakt.
3. de loodemissies moeten tot een minimum worden teruggedrongen. In Denemarken is gebleken dat het terugdringen van loodemissies in de sportvisserij goed mogelijk is. In Nederland zal een vergelijkbaar resultaat moeten worden gehaald.

Uit dit overzicht van probleemstoffen en mogelijke maatregelen kan worden geconcludeerd, dat alleen de lood-emissies aanleiding geven voor een specifiek Nederlandse aanpak.

4.6.3. Mogelijke maatregelen prioritair stoffen 2009–2015 te onderzoeken in planvorming

Over mogelijke maatregelen kan het volgende worden opgemerkt:

1. als vrijwillige reductie van prioritair gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende resultaat heeft, zullen deze middelen worden herbeoordeeld op basis van het toelatingsbeleid en volgen stringente, dwingende maatregelen.
2. wanneer Europese maatregelen onvoldoende zijn, zal Nederland in beginsel de doelen faseren of verlagen. Alleen als een selectief regionaal maatregelenpakket aantoonbaar kosteneffectief is én niet leidt tot verstoring van het level playing field wordt daarvan afgeweken.
3. wanneer vrijwillige reductie van het gebruik van lood in de sportvisserij tot 2009 niet effectief is, volgt een wettelijk verbod vanaf 2012.

4.7. Waterbodems KRW

4.7.1. Doelen waterbodems vanuit KRW

Zoals in paragraaf 2.3. al is opgemerkt, is de zorg voor waterbodems geen doel op zich; 'we baggeren niet om te baggeren'. Er wordt gebaggerd omdat het een bijdrage levert aan diverse doelstellingen voor het water- en bodemsysteem. In 2.3. is het baggeren beschreven dat nodig is voor het bereiken van de WB21-doelen. Deze paragraaf gaat in op het baggeren voor het bereiken van de goede ecologische toestand/potentieel conform de KRW.

Het kabinetsstandpunt over waterbodems stelt dat het profiel en de kwaliteit van waterbodems de doelen voor watersystemen moeten ondersteunen. Voor kwaliteit in het licht van de KRW betekent het dat de waterbodem in principe niet dusdanig verontreinigd mag zijn dat daardoor de goede toestand van het oppervlaktewaterlichaam (of grondwaterlichaam) niet kan worden bereikt. Voor de meeste oppervlaktewaterlichamen in Nederland moeten de doelstellingen nog worden vastgesteld (zie 4.1.), zodat nu nog niet duidelijk is wat de betekenis van deze doelstellingen voor de waterbodempoging zal zijn. De verwachting is echter dat de omvang van het saneringsbaggerwerk (exclusief eutrofe waterbodems) door de vaststelling van de doelen niet zal wijzigen. Dit uitgangspunt is in de Notitie 'Pragmatische Implementatie Europese KRW in Nederland, van beelden naar betekenis' (TK, 2003-2004, 28 808, nr. 12) aan de Tweede Kamer gemeld.

De doelstelling bij de uitvoering van saneringen is om de actuele risico's voor mensen, het ecosysteem (plant en dier) en de verspreiding via/naar grondwater en oppervlaktewater tot een aanvaardbaar niveau te reduceren (saneringsdoelstelling). Op deze manier leveren de huidige saneringsprogramma's ook al een bijdrage aan het bereiken van de chemische en biologische doelstellingen van de KRW. De saneringsdoelstelling zal verder worden afgestemd op de eisen van de KRW. Dan kunnen de saneringsmaatregelen specifiek op het behalen van de KRW-doelstellingen, inclusief eutrofe waterbodems, worden gericht.

4.7.2. Maatregelen waterbodem 2005–2009 voor KRW

In de rijkswateren en de regionale wateren (zowel in landelijk als stedelijk gebied) worden waterbodemsaneringsprogramma's uitgevoerd. Het Saneringsprogramma Waterbodem Rijkswateren wordt jaarlijks geactualiseerd en met prinsjesdag aan de Tweede Kamer aangeboden. Jaarlijks is circa 20 miljoen euro beschikbaar voor voorbereiding en uitvoering van waterbodemsaneringen in rijkswateren.

Voor saneringen in regionale wateren is jaarlijks circa 9 miljoen euro beschikbaar (tot en met 2009 via de begroting van VROM). Is ondersteuning en ter stimulering van bovengenoemde programma's heeft het kabinet voor de periode tot 2007 een bedrag van 5 miljoen euro extra aan korte termijn middelen vrijgemaakt voor baggeren voor de KRW in rijkswateren.

4.7.3. Opgave waterbodems 2009–2015 voor KRW

In het kabinetsstandpunt waterbodems is de totale hoeveelheid te saneren bagger gecijferd op ongeveer 50 miljoen kubieke meter. De bijbehorende baggerkosten bedragen ruim 1 miljard euro. Het grootste deel van de saneringsopgave (circa 75 procent) ligt in rijkswateren. In het huidige tempo is deze opgave niet voor 2039 gereed. Dit is te laat om te kunnen voldoen aan de doelstelling van de KRW dat het watersysteem uiterlijk in 2027 (dus inclusief de twee termijnen van zes jaar uitstel) op orde moet zijn.

4.8. Grondwaterkwaliteit

4.8.1. Doelen grondwaterkwaliteit

Goede chemische toestand

De KRW-omschrijving van de goede chemische toestand staat in paragraaf 4.1.2. De nieuwe Grondwaterrichtlijn (die naar verwachting in de tweede helft van 2006 in werking treedt) werkt criteria uit voor de beoordeling van de goede chemische toestand van grondwater, voor het vaststellen van een significante en aanhoudende stijgende tendens en voor het bepalen van de beginpunten voor omkeringen. Tevens formuleert de richtlijn aanvullende maatregelen om grondwaterverontreinigingen door lozingen te beperken of te voorkomen. De Grondwaterrichtlijn introduceert naast de bestaande kwaliteitsnormen voor nitraat en pesticiden het begrip drempelwaarden. Deze waarden moeten door de lidstaten uiterlijk eind 2008 zijn afgeleid. De drempelwaarde is een chemische norm voor stoffen waarvan is vastgesteld dat deze nadelig van invloed kunnen zijn op de chemische toestand van het grondwater. VROM zal in samenwerking met de provincies landelijke drempelwaarden afleiden en in 2008 als milieukwaliteitsdoelstelling in een AMvB vastleggen. Hierin wordt ook opgenomen hoe provincies regionaal gedifferentieerde drempelwaarden per grondwaterlichaam kunnen vaststellen op basis van specifieke eigenschappen van de grondwaterlichamen.

Ombuiging tendensen

De Grondwaterrichtlijn vereist dat significante en aanhoudend stijgende tendensen van de concentraties van verontreinigende stoffen ten gevolge van menselijke activiteiten worden signaleerd en omgebogen. Daarbij wordt het effect van de tendens op de aquatische en grondwaterafhankelijke terrestrische ecosystemen en de gezondheid van mensen nadrukkelijk in beschouwing genomen.

Beschermde gebieden onttrekking water bestemd voor menselijke consumptie

Voor de bescherming van grondwater, bestemd voor menselijke consumptie, zijn met de karakterisering in 2004 aparte grondwaterlichamen begrensd. Aan deze waterlichamen wordt water onttrokken dat bestemd is voor de drinkwaterproductie. De betreffende grondwaterlichamen zijn conform art. 6 KRW opgenomen in het register van beschermde gebieden. Zie verder paragraaf 4.1.3.

4.8.2. Maatregelen grondwaterkwaliteit 2005-2009

Er worden twee soorten maatregelen genomen, gericht op de kwaliteit van het grondwater:

- 1) maatregelen om de infiltratie van verontreinigende stoffen naar het grondwater te voorkomen of te verminderen;
- 2) maatregelen om verontreinigd grondwater te saneren of te isoleren.

Bij het eerste type maatregelen wordt nog onderscheid gemaakt tussen zogenaamd generieke maatregelen, die voor heel Nederland van toepassing zijn en specifieke maatregelen die alleen gelden voor grondwaterbeschermingsgebieden. Dit zijn gebieden die zijn aangewezen om grondwater dat wordt onttrokken voor de drinkwatervoorziening extra te beschermen.

Generieke maatregelen voor grondwaterbescherming en vermindering van emissies

- a) Dit zijn allerlei preventieve maatregelen bij bedrijven, benzinestations, vuilstortplaatsen, parkeerterreinen en dergelijke om te voorkomen dat verontreinigende stoffen in het grondwater terechtkomen. Daarnaast zijn het maatregelen die het gebruik van meststoffen (nutriënten) en gewasbeschermingsmiddelen verminderen of zelfs (van specifieke gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen) verbieden.

Nederland heeft de laatste jaren een strikt beleid ontwikkeld ten aanzien van maatregelen die moeten worden genomen bij installaties en andere voorzieningen waar verontreinigende stoffen vrij kunnen komen. Voorbeelden zijn vloestofdichte vloeren, aparte voorzieningen voor de afvoer van regenwater enzovoorts. Deze maatregelen gelden voor nieuwe installaties en kunnen ook bij vernieuwing van de milieuvergunning voor bestaande installaties gaan gelden.

De generieke maatregelen voor het verminderen van de emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het grondwater vallen samen met de generieke maatregelen ter vermindering van de verspreiding naar het oppervlaktewater. Tussen 2005 en 2009 gaat het vooral om de invoering van het derde nitraatactieprogramma, de uitvoering van het Convenant gewasbescherming en de nieuwe Wet gewasbeschermingsmiddelen en biocide.

Specifieke maatregelen voor bescherming van grondwaterkwaliteit

In aanvulling op deze generieke beschermende maatregelen is bescherming geregeld van (drink)waterwingebieden (60 dagenzone) en grondwaterbeschermingsgebieden (meestal de 25 jaarszone, voor sommige kwetsbare winningen de 100 jaarszone). Met de Wet milieubeheer is de verplichting tot het instellen van waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden ingevoerd. Deze gebieden worden opgenomen in het streekplan. Via de provinciale milieuverordeningen (PMV) kunnen binnen deze gebieden specifieke beschermende maatregelen worden voorgeschreven.

Vaak ontstaan misverstanden door de verschillen in terminologie tussen de KRW en de Nederlandse Wet milieubeheer. 'Grondwaterbeschermingsgebieden' volgens de Wet milieubeheer heten in de KRW 'beschermingszones' (art. 7.3.). Dit zijn zones (aan het oppervlak) waarbinnen extra beschermende maatregelen worden genomen.

Het begrip 'beschermd gebied' heeft in de KRW betrekking op een volume grondwater (driedimensionaal) waaruit grondwater wordt onttrokken dat gebruikt wordt voor menselijke consumptie.

De specifieke beschermende maatregelen betreffen onder meer het verbieden van bepaalde activiteiten die een relatief groot risico vormen voor grondwaterverontreinigingen. Ook kunnen bij toelating beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen¹². Daarnaast werken waterleidingbedrijven en provincies op veel plaatsen met stimulerende maatregelen. Zij spreken bijvoorbeeld met boeren af dat deze tegen vergoeding minder mest of geen gewasbeschermingsmiddelen gebruiken.

Doordat grondwaterbeschermingsgebieden ook worden opgenomen in streekplannen, beïnvloeden ze de ruimtelijke ontwikkeling. Gemeenten moeten hiermee rekening houden bij het opstellen of wijzigen van hun bestemmingsplannen.

Maatregelen voor het saneren of isoleren van reeds verontreinigd grondwater

Op veel plaatsen waar de bodem is verontreinigd door stoffen die daar door diverse oorzaken op of in de bodem zijn terechtgekomen, is ook het onderliggende grondwater verontreinigd. Soms komt dit doordat de vloeistof door de bodem in het grondwater is gesijpeld, soms doordat infiltrerend regenwater verontreinigende stoffen uit de bodem uitspoelt. Dit verontreinigde grondwater kan worden gesaneerd of geïsoleerd door het weg te pompen en na zuivering te lozen op het oppervlaktewater (eventueel via de riolering) of weer opnieuw in de bodem te infiltreren.

Hoewel circa 500 miljoen euro per jaar (inclusief 200 miljoen euro rijkssubsidie) wordt besteed aan bodem en grondwatersanering zijn er nog zeer veel verontreinigingslocaties. Het duurt met het huidige tempo nog tot 2030 voordat alle prioritaire locaties zijn gesaneerd.

4.8.3. Opgave grondwaterkwaliteit 2009–2015

Doordat de Grondwaterrichtlijn nog niet definitief is vastgesteld, is het nog niet mogelijk om een goede inschatting te geven van de opgave voor grondwaterkwaliteit voor de periode 2009–2015. De conceptrichtlijn legt sterke nadruk op de effecten van grondwaterkwaliteit op de toestand van oppervlaktewaterlichamen (ecologie), mogelijke schade aan terrestrische ecosystemen en mogelijke negatieve gevolgen voor de kwaliteit van grondwater dat wordt onttrokken voor menselijke consumptie. Zo leidt een overschrijding van de drempelwaarde in een waarnemingsfilter niet direct tot het niet bereiken van de goede toestand. Dit is pas het geval wanneer door de overschrijding van de drempelwaarde bovengenoemde functies gevaar lopen.

De verwachting is, dat door de bovenbeschreven maatregelen in de periode 2005–2009 (met name het derde nitraatactieprogramma en de maatregelen op het vlak van gewasbescherming) de verontreiniging van het grondwater in het algemeen voldoende zal worden teruggedrongen om de algemene grondwaterkwaliteit van (grote) grondwaterlichamen aan de eisen te laten voldoen. Knelpunten die waarschijnlijk om extra maatregelen vragen, zullen verband houden met de specifieke eisen die worden gesteld aan de toestand van oppervlaktewaterlichamen, terrestrische natuur en gebieden voor drinkwaterwinning. Hiervoor zullen vooral maatregelen voor specifieke grondwaterbescherming nodig zijn.

¹² De extra beperkingen voor reeds toegelaten middelen moeten redelijk zijn met betrekking tot het te beschermen belang en het doel dat gediend wordt. Het College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen kan in overleg met decentrale overheden ten behoeve van specifieke gebieden de toelating aanpassen.

4.8.4. Mogelijke maatregelen grondwaterkwaliteit 2009–2015

Maatregelen voor het verminderen van emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen naar het grondwater vallen samen met of sluiten direct aan bij de maatregelen die voor oppervlaktewater worden genomen.

De generieke maatregelen voor installaties om verontreinigd grondwater door onbedoelde lekkages en calamiteiten te voorkomen, zijn al ver ontwikkeld. Het is de vraag of hieraan veel kan worden toegevoegd.

Voor het saneren van verontreinigd grondwater zijn op zich geen nieuwe maatregelen nodig. Het saneringstempo kan wel worden opgevoerd door de inzet van extra middelen en uitvoeringscapaciteit, en door herprioritering van de aan te pakken locaties. In lijn met de Grondwaterrichtlijn zou de prioriteit moeten liggen bij verontreinigingen die een mogelijke bedreiging vormen voor onttrekkingen voor menselijke consumptie, de kwaliteit van het oppervlaktewater of voor grondwaterafhankelijke natuur in natuurgebieden (Natura 2000 of EHS).

Er zijn wel extra maatregelen in grondwaterbeschermingsgebieden mogelijk. Voorbeelden zijn:

- Het verbeteren van de communicatie over de noodzaak van het beschermen van grondwater binnen grondwaterbeschermingsgebieden.
- Grondwaterbescherming via het ruimtelijk spoor (binnen grondwaterbeschermingsgebieden stimuleren van functies die hiermee goed gecombineerd kunnen worden en het weren van functies met risico's voor grondwaterverontreinigingen).
- Gebiedsgerichte aanpak met groene en blauwe diensten voor de landbouw (stimulerende maatregelen voor extra reductie van bemesting en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen).
- Extra maatregelen bovenop generiek beleid voor het voorkomen van verontreinigingen door calamiteiten.
- Extra inzet voor sanering van puntverontreinigingen.
- Versterking van de handhaving in grondwaterbeschermingsgebieden (samenwerking van Betrokken overheden en waterleidingmaatschappijen).

Bij de analyse van doelen, maatregelen, effecten en kosten in 2006 en de uitwerking daarvan in 2007 wordt bekeken welke van deze maatregelen in welke deelstroomgebieden moeten worden genomen.

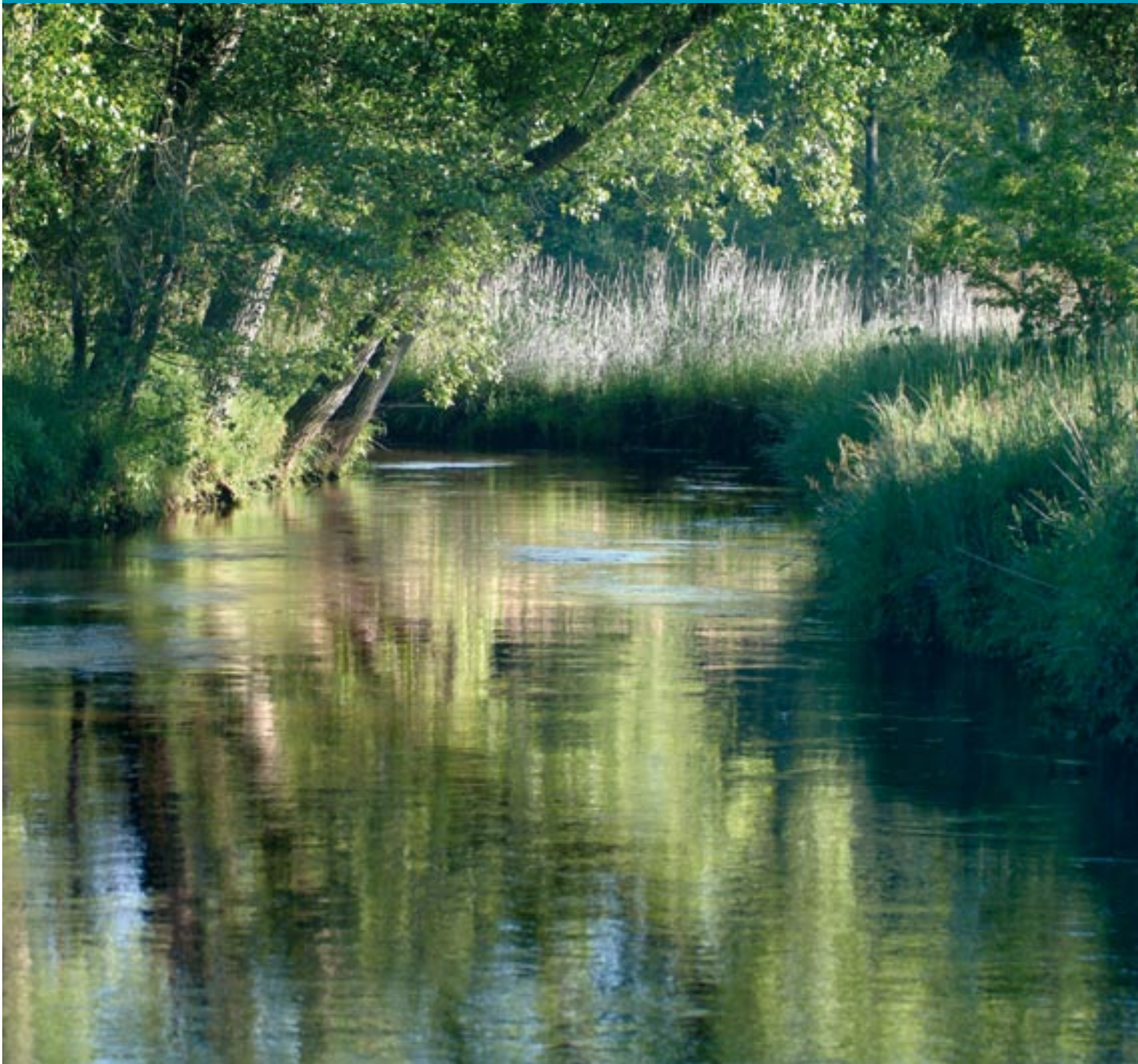


H05 . KRW

UITGANGSPUNTEN VOOR VERDERE ACTIES

H05 . KRW

UITGANGSPUNTEN VOOR VERDERE ACTIES



5.1. Europese Unie

5.1.1. Prioritaire stoffen

De Europese Commissie heeft zich voorgenomen met een voorstel voor een Dochterrichtlijn Prioritaire Stoffen te komen. Lidstaten en stakeholders zullen niet meer informeel worden geconsulteerd en het voorstel wordt ingebracht in het traject van Milieuraad en Parlement. De volgende aandachtspunten zijn bij deze ontwikkelingen van belang.

Einddatum 22 december 2006

In de Kaderrichtlijn Water wordt als deadline voor het bereiken van overeenstemming over normen voor prioritaire stoffen 22 december 2006 genoemd. Als op die datum geen overeenstemming is bereikt, zijn de lidstaten zelf verantwoordelijk voor het opstellen en implementeren van normen en maatregelen ten aanzien van de prioritaire stoffen. Uit een juridische analyse van de KRW-teksten blijkt dat dit in principe betekent dat de lidstaten dit op 23 december 2006 geregeld moeten hebben. Ook de EU-commissie zelf buigt zich over de vraag hoe om te gaan met de gestelde deadline. Nederland heeft aanwijzingen dat de EU-commissie geen ingebrekestelling zal starten zolang de kwaliteitsnormen voor de prioritaire stoffen op Europees niveau nog in discussie zijn.

Herziening lijst Prioritaire Stoffen

De commissie heeft de verplichting om Bijlage X (= lijst Prioritaire Stoffen) regelmatig te herzien. De eerstvolgende termijn ligt al achter ons: november 2004. Het initiatief ligt bij de commissie; ze beschikt over voldoende materiaal (uit de tijd van de discussies over de eerste versie van Bijlage X en uit de Artikel 5-rapportages). Inzet van Nederland zal zijn dat herziening (lees: uitbreiding) van de lijst niet aan de orde is zolang de verplichtingen volgens Artikel 16 voor de huidige lijst van prioritaire stoffen nog niet zijn nagekomen. Als de Europese Commissie in 2006 een inhoudelijke discussie over dit onderwerp start, wil Nederland een procedure afspreken waarbij herziening van de lijst pas wordt overeengekomen nadat kwaliteitsnormen zijn afgeleid op basis van wetenschappelijk onderzoek, inclusief een overzicht van de mogelijkheden om deze normen te realiseren en de maatschappelijke gevolgen daarvan.

5.1.2. Koppeling normen en maatregelen

In het voorstel van de Europese Commissie zal de door Nederland gewenste koppeling tussen kwaliteitsdoelstellingen en maatregelen slechts beperkt terug te vinden zijn (overigens zijn onderzocht in het Europese gewasbeschermingsmiddelen-dossier wel enkele maatregelen genomen, en worden enkele prioritair gevaarlijke stoffen (PHS) voorgedragen voor Europese uitfasering door plaatsing op het UN-ECE POP-Protocol). Als verklaring voor het ontbreken van de koppeling noemt de commissie het feit dat hierover intern geen consensus kan worden bereikt zolang er per stof niet voldoende kwantitatief bewijsmateriaal voorhanden is voor de relatie tussen het vóórkomen in oppervlaktewater en bepaalde bronnen (waaronder producten) en routes. Daarom nodigt de commissie de lidstaten uit dit bewijs aan te leveren, zodat zij op de langere termijn wel relevante koppelingen kan aanbrengen en maatregelen kan formuleren. Daarbij is het voor Nederland van belang dat dit vooral gaat gelden voor die stoffen waarmee de Nederlandse waterbeheerders een probleem hebben en waarvoor niet effectief en efficiënt op nationaal niveau maatregelen kunnen worden genomen.

5.1.3. Interkalibratie van ecologische doelen

Om harmonisatie van het waterbeleid te bewerkstelligen, een belangrijk doel van de KRW, is in een vergelijkend onderzoek voorzien. De harmonisatie moet leiden tot vergelijkbare normen tussen lidstaten en tot consistentie met de normatieve beschrijving zoals gegeven in de bijlage V van de KRW. De uitvoering vindt plaats in Geografische Interkalibratie Groepen (GIG's), die bestaan uit groepen lidstaten met vergelijkbare watertypen uit zogenoemde ecoregio's. Nederland neemt deel in de Centraal-Europese en Baltische GIG voor rivieren en meren, en de Noord-Oost Atlantische GIG voor kust- en overgangswateren. Het werken met vergelijkbare watertypen in de interkalibratie heeft op zich geen consequenties voor de Nederlandse typologie.

Nederland brengt de ambities voor ecologische doelen en referenties in, zoals beschreven in 'Referenties en concept maatlatten voor rivieren/meren/kust- en overgangswateren'. Nederland wil dat interkalibratie zich enkel richt op biologische gegevens en dus niet op chemische parameters (zoals nutriënten). Voorts ziet Nederland toe op een beperkte uitvoering qua omvang van een aantal kwaliteitselementen. Zo wordt in de Centraal-Europese en Baltische GIG voor meren alleen voor fytoplankton en waterplanten en voor rivieren voor alleen vis, macrofauna en fyto-benthos (onderdeel van waterplanten) stappen gezet voor mogelijke harmonisatie. Verder zijn de typologieën die internationaal worden gebruikt geaggregeerd tot drie typen meren en twee typen rivieren. Voor Nederland biedt dit de mogelijkheid om iets af te wijken van eventueel centrale normen of bandbreedtes, omdat Nederland meer maatwerk levert met de huidige nationale typologie. Nederland kan ook leren van andere lidstaten als blijkt dat eenvoudigere maatlatten uit buurlanden net zo goed werken als de huidige concept maatlatten. Tot slot richt interkalibratie zich op natuurlijke wateren en staat Nederland zelf aan de lat om de vertaling te maken van normen van natuurlijke wateren naar normen voor niet-natuurlijke wateren.

Eind 2003 is een ontwerpregister met interkalibratie-wateren gereed gekomen, die recentelijk door het Artikel 21 Comité is vastgesteld en gepubliceerd. De interkalibratie zelf is nu volop in uitvoering en dient uiterlijk 1 juni 2006 gereed te zijn, zodat de Commissie de resultaten eind 2006 kan publiceren. De verwachting is dat dan slechts over een beperkt aantal watertypen en kwaliteitselementen iets gemeld kan worden.

5.1.4. Grondwaterrichtlijn

De EU zal naar verwachting eind 2006 de Grondwaterrichtlijn vaststellen. Nederland heeft ervoor gepleit om voor zo min mogelijk stoffen normen op EU-niveau vast te stellen. In het voorstel voor de Grondwaterrichtlijn worden alleen voor nitraat en gewasbeschermingsmiddelen normen op EU-niveau vastgesteld. Voor andere verontreinigende stoffen stellen de lidstaten drempelwaarden op, afhankelijk van de specifieke situatie van de grondwaterlichamen.

Verder heeft Nederland met succes gepleit voor het opnemen van een extra bepaling die het bergen van verontreinigde uiterwaardengrond in putten mogelijk maakt, mits deze activiteit het behalen van de milieudoelstelling niet in de weg staat. Deze bepaling is nodig, omdat een zeer strikte interpretatie van een artikel in de concept-Grondwaterrichtlijn juridische problemen zou kunnen geven bij het uitvoeren van projecten voor rivierverruiming. Ook heeft Nederland met succes gepleit voor het opnemen van een extra bepaling die kunstmatige infiltratie voor de drinkwaterwinning (onder vergunning) mogelijk maakt.

5.2. Internationale rivierencommissies

De KRW eist dat eind 2007 de belangrijkste onderwerpen worden genoemd. Nederland heeft geëntameerd dat dit proces wordt versneld zodat er meer tijd is voor afstemming. Voor het Rijnstroomgebied is een ministersconferentie gepland tussen eind 2006 en medio 2007. Nederland zal daar in ieder geval de afleiding van gemeenschappelijke normen en het zoveel mogelijk voorkomen van afwenteling inbrengen. De NBW-partners hebben afgesproken de Nederlandse inbreng gezamenlijk voor te bereiden.

Lijsten van ecologisch relevante stoffen die voor het gehele stroomgebied van belang zijn – de stroomgebiedrelevante stoffen – zijn in de internationale onderdelen van de KRW-rapportages 2004 al overeengekomen. Alleen voor de Schelde moet die lijst nog worden opgesteld. Om een goede vergelijking van doelen en resultaten mogelijk te maken, wil Nederland afspraken maken over gestandaardiseerde normen en bijbehorende meetmethoden voor de stroomgebiedrelevante stoffen. Het rijk leidt vóór medio 2006 voorlopige normen af voor ecologisch relevante stoffen, inclusief de stroomgebiedrelevante stoffen. Op basis daarvan wordt de opgave voor deze stoffen in beeld gebracht om zo de benodigde maatregelen te kunnen vaststellen. Definitieve normen voor de ecologisch relevante stoffen worden na Europese of stroomgebiedharmonisatie uiterlijk in 2008 vastgelegd in de AMvB doelstellingen en monitoring.

5.3. Nationaal

5.3.1. Relatie KRW en VHR

De Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn afzonderlijke EU-richtlijnen die via doelstellingen voor beschermde gebieden (KRW artikel 4.1.c) aan de Kaderrichtlijn Water zijn gekoppeld. De Vogel- en Habitatrichtlijn en de KRW richten zich op de verbetering van de ecologische omstandigheden. De koppeling betekent dat de maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater die genomen moeten worden op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, ook deel uitmaken van het stroomgebiedbeheersplan (KRW bijlage VI). Dit houdt onder meer in, dat de plan- en besluitvorming rond de Vogel- en Habitatrichtlijnen enerzijds en de KRW anderzijds gekoppeld zijn en dus op elkaar afgestemd moeten worden.

Naast deze interactie van de plan- en besluitvorming, is er ook een praktische wisselwerking tussen de doelen voor Natura 2000-gebieden¹³ (de 'instandhoudingsdoelen') en de doelen voor oppervlakte- en grondwaterlichamen van de KRW zelf (conform art. 4.1.a en 4.1.b). De instandhoudingsdoelen van de VHR en de KRW-doelen voor het waterlichaam waar het Natura 2000-gebied betreft, kunnen namelijk verschillend zijn. De KRW geeft weliswaar aan dat in dergelijke situaties de strengste doelstelling van toepassing is, maar het vraagt om een zorgvuldige afstemming om te zien wat dat precies inhoudt en hoe dit in maatregelen vertaald moet worden. Maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden beperken zich niet altijd tot de gebieden zelf. Ook buiten de gebieden kunnen maatregelen nodig zijn, die op die plaatsen interfereren met de KRW-doelen die voor het betreffende waterlichaam gelden.

¹³ Natura 2000-gebieden zijn gebieden die vallen onder de Vogel-, de Habitatrichtlijn of beide richtlijnen.

De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen kent de volgende onderdelen:

1. *Instandhoudingsdoelen:*

Artikel 2 van de Habitatrichtlijn verplicht Nederland om alle habitattypen en soorten waarvoor het mede verantwoordelijkheid draagt, in een meer gunstige staat te brengen én om daarvoor instandhoudingsdoelstellingen te definiëren. De instandhoudingsdoelen concretiseren de hoofddoelstelling van het Natura 2000-netwerk in Nederland. De Natura 2000-doelen op landelijk en op gebiedsniveau worden vastgelegd in het 'Natura 2000-doelen'-document, dat als beleidsdocument zal worden uitgebracht.

2. *Aanwijzingsbesluiten:*

Naast de instandhoudingsdoelstellingen definieert het aanwijzingsbesluit de precieze omvang en begrenzing van het aangewezen gebied. Het is een formeel besluit en daarmee het instrument dat burgers, bedrijven en andere rechtsfiguren direct bindt. Aanwijzingsbesluiten hebben een onbepaalde looptijd en worden vastgesteld door de minister van LNV.

3. *Beheersplannen:*

In de beheersplannen is aangegeven welke beleids- en beheersmaatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen van habitattypen en soorten in het betreffende gebied te realiseren, en hoe een en ander zich verhoudt tot andere vormen van (bestaand) gebruik. Beheersplannen hebben een looptijd van zes jaar en worden vastgesteld door het rijk (LNV, V&W, Defensie of Financiën) voor zover het rijk materieel beheerder is van de gronden in een Natura 2000-gebied, en door Provinciale Staten voor de overige gronden.

4. *Vergunningen:*

Voortbouwend op de kaders van de aanwijzingsbesluiten en beheersplannen geeft de vergunning krachtens de Wet natuurbescherming aan onder welke randvoorwaarden een activiteit of plan is toegestaan in of nabij een Natura 2000-gebied.

De eerste drie onderdelen (instandhoudingsdoelen, aanwijzingsbesluiten en beheersplannen) laten duidelijke parallellen zien met de KRW. Ook in de KRW worden doelen vastgesteld, wordt aangegeven waar de doelen gelden (waterlichamen) en worden in het stroomgebiedbeheersplan maatregelen opgenomen om de doelen te bereiken.

Er zijn echter ook verschillen. Bij de VHR worden eerst de doelen en de aanwijzingsbesluiten vastgesteld en pas enige tijd later de beheersplannen. Bij de KRW worden in 2009 tegelijkertijd zowel doelen als waterlichamen en maatregelen vastgesteld in het stroomgebiedbeheersplan en de regionale 'waterplannen' die de bouwstenen hiervoor leveren. Ook deze verschillen tussen VHR en KRW vragen om zorgvuldige afstemming en overleg.

Hierin wordt voorzien door de volgende uitgangspunten en werkwijzen:

- LNV heeft in oktober 2005 eerste concept-instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden opgesteld.
- Doelen voor Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingsdoelen, geen ontwikkeldoelen, met uitzondering van de doelen voor soorten en habitats die sterk onder druk staan en waarvoor Nederland een grote verantwoordelijkheid heeft. De doelen voor soorten worden alléén geformuleerd in de vorm van concrete aantallen, wanneer dit echt nodig is.
- Bij het vaststellen van de instandhoudingsdoelen wordt uitgegaan van de bestaande budgetten voor beheer.

- LNV brengt in beeld in welke gebieden voor het realiseren van de concept-instandhoudingsdoelen herstel nodig is en welke maatregelen en kosten hiermee gemoeid zijn bovenop het bestaande beleid en de nationale ambities.
- LNV heeft laten onderzoeken welke knelpunten in oppervlakte- en grondwater het gevolg zijn van de concept-instandhoudingsdoelen.
- In het najaar van 2005 heeft het ministerie van LNV met provincies, andere overheden en overige betrokkenen bestuurlijk overleg over de Natura 2000-doelen, de concept-ontwerpaanwijzingsbesluiten en de kaders voor en organisatie van de beheersplannen. Partijen worden daarbij uitgenodigd om per gebied hun visie te geven op de concept-ontwerpaanwijzingsbesluiten, inclusief de begrenzingsvoorstellen, en op de voorgestelde instandhoudingsdoelstellingen. De partijen kunnen de informatie uit de studies naar mogelijke knelpunten gebruiken bij het ontwikkelen van hun visie.
- Over de Natura 2000-doelen voor de rijkswateren vindt nader overleg plaats tussen LNV en RWS, vooral met het oog op ontwikkelingen in gebieden zoals Oosterschelde, Eems-Dollard en Krammer Volkerak.
- Na dit overleg zal het rijk de concept-ontwerpaanwijzingsbesluiten afronden en in het voorjaar van 2006 het formele traject van de aanwijzing, c.q. herziening van de aanwijzingen van 161 Natura 2000-gebieden starten. Nadat reacties op de ontwerpaanwijzingsbesluiten zijn ontvangen, stelt de minister van LNV de aanwijzingsbesluiten vast. Tegen de aanwijzingsbesluiten staat op grond van de AWB de mogelijkheid van beroep open.
- In het voorjaar van 2006 zullen ook nadere afspraken worden gemaakt over het opstellen van beheersplannen. Zodra de aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld, maken de verantwoordelijke overheden (rijk en provincies) een formeel begin met het opstellen van deze plannen.

Ook vanuit de KRW en WB21 wordt gekeken hoe het bereiken van de Natura 2000-doelen kan worden gekoppeld aan doelen en maatregelen vanuit KRW en WB21. Wanneer bijvoorbeeld een Natura 2000-gebied een doelstelling heeft die duidelijk verschilt of strijdig is met de doelstellingen voor de KRW, wordt het Natura 2000-gebied als afzonderlijk waterlichaam begrensd. Uitwerking van Natura 2000-doelen op grondwater in de omgeving van deze gebieden wordt als randvoorwaarde meegenomen in het GGOR-proces, dat ook hier met prioriteit wordt opgepakt.

5.3.2. Geen achteruitgang

Uitgangspunt van de KRW is het realiseren van een zeer goede tot goede waterkwaliteit in heel Europa. Waar dat al is bereikt, moet achteruitgang worden vermeden. Waar de goede kwaliteit nog niet aanwezig is, is het voorkomen van achteruitgang de eerste stap. Wanneer het principe van 'geen achteruitgang' zeer strikt zou worden geïnterpreteerd, zou dat kunnen leiden tot wel zeer stringente eisen bij nieuwe (economische) ontwikkelingen. Hierna wordt ingegaan op de vraag welke ruimte de KRW kan bieden, maar niet met het oogmerk om die ruimte dan maar klakkeloos te benutten. Inzet is en blijft het beperken van emissies waar dat redelijkerwijs mogelijk is.

De overheden zullen bij al hun activiteiten (o.a. vergunningverlening en onttrekkingen) moeten nagaan of de 'toestand' van het waterlichaam er niet door verslechterd. Gezien de samenhang met bijvoorbeeld ruimtelijke ordening en milieubeleid kan het principe van 'geen achteruitgang' ook invloed hebben op die terreinen.

De eis 'geen achteruitgang' is van toepassing op de toestand van het waterlichaam. Het begrip 'toestand' omvat in de KRW de totaalbeoordeling van de waterkwaliteit, waarin chemische en verschillende biologische kwaliteitselementen worden meegenomen. Zolang de toestand van het waterlichaam niet van 'goed' in 'matig' of in 'slecht' verandert, is er dus een zekere ruimte voor toename van de belasting. Als het waterlichaam al in een 'matige' of 'slechte' toestand verkeert, is het toelaten van toename van de belasting niet volledig uitgesloten, zolang dit het herstel van de goede toestand niet belemmert.

De belasting door chemische stoffen – met uitzondering van prioritare stoffen – kan in principe toenemen tot de concentratie in het waterlichaam de norm bereikt. Een dergelijke toename van belasting kan komen door een nieuwe emissie of uitbreiding van een bestaande emissie. Dit betekent niet, dat normopvulling altijd geaccepteerd kan worden. Cumulatieve effecten van verschillende belastingen kunnen ertoe leiden dat voor een biologisch kwaliteitselement (vissen, waterplanten enzovoorts) de goede toestand niet meer kan worden bereikt. Bovendien is normopvulling in strijd met andere principes in het milieubeleid.

In principe is er géén ruimte voor toename van emissies van prioritare stoffen, zelfs niet als dat niet zou leiden tot een meetbare achteruitgang van de waterkwaliteit. De KRW kent namelijk voor de prioritare stoffen de zelfstandige doelstelling om de emissies ervan terug te dringen. Voor de prioritair gevaarlijke stoffen wordt zelfs beëindiging van emissies vereist.

Mogelijke nuanceringen

Het is voorstelbaar dat een waterbeheerder een lozing op een klein, kwetsbaar waterlichaam wil verplaatsen naar een groot, veel minder kwetsbaar lichaam. Dit kan in strijd zijn met het beginsel van 'geen achteruitgang', omdat dat geldt op waterlichaamniveau. Een dergelijke maatregel zou toch in het stroomgebiedbeheersplan opgenomen kunnen worden, als helder kan worden gemotiveerd dat alleen op die wijze een aanzienlijke verbetering op stroomgebiedniveau kan worden gerealiseerd. De beoordeling en de rapportage vinden immers op stroomgebiedniveau plaats.

Een ander voorbeeld van een knelpunt zijn situaties, waarin al sprake is van normoverschrijding in een waterlichaam en waarin toename van de emissie onmogelijk kan worden voorkomen. Zo kan een grootschalige stadsuitbreiding de toename tot gevolg hebben voor de emissie van nutriënten uit een rwzi op een waterlichaam waar de nutriëntconcentraties boven de norm voor het goed ecologisch potentieel liggen. Wanneer de rwzi al een zeer hoog zuiveringsrendement heeft, zal het alleen tegen zeer hoge kosten mogelijk zijn om toename van de emissie te voorkomen. Ook voor dergelijke situaties zal saldering op waterlichaamniveau of – indien nodig – op stroomgebiedniveau nodig zijn. Met saldering wordt bedoeld dat de toename van de emissie gecompenseerd wordt door (extra) reductie van andere belastingen. In het stroomgebiedbeheersplan zal helder worden verwoord in welke gevallen Nederland hiervan gebruik zal maken. Aan de hand van die concrete situaties zal afstemming plaatsvinden binnen het internationale stroomgebied.

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

In artikel 4.7. van de KRW staat dat onder geclausuleerde omstandigheden achteruitgang van een 'zeer goede' naar een 'goede' toestand kan worden geaccepteerd. Dat mag alleen ten behoeve van een nieuwe duurzame ontwikkeling waarbij alle haalbare stappen en maatregelen moeten worden genomen om negatieve effecten te voorkomen of te beperken. Tevens moet worden aangetoond dat het met de ingreep beoogde nuttige doel niet op een andere wijze tegen vergelijkbare kosten kan worden gerealiseerd. Het benutten van deze uitzonderingen moet in het stroomgebied-beheersplan worden beargumenteerd.

'Geen achteruitgang' ten opzichte van welke situatie?

'Geen achteruitgang' is in de KRW gekoppeld aan het maatregelenprogramma van de stroomgebiedbeheersplannen: de maatregelen moeten zodanig zijn dat in ieder geval de toestand aan het einde van een planperiode niet slechter is dan aan het begin, dus in 2015 niet slechter dan in 2009. Toch moet al voor het eerste stroomgebiedbeheersplan invulling worden gegeven aan 'geen achteruitgang'. Op grond van algemeen EG-recht bestaat namelijk een verplichting voor de lidstaten om zich zelfs al voor de inwerkingtreding van een vastgestelde richtlijn te onthouden van besluiten die verwezenlijking van het doel van de richtlijn in gevaar brengen. Te verwachten valt dat Nederland de doelen veelal niet volledig zal halen voor 2015, zoals de KRW eist. Als er in de periode tussen 2000 en 2009 sprake is van achteruitgang, kan de EU-commissie met recht betogen dat het niet halen (mede) het gevolg is van die achteruitgang sinds 2000. Daarom is in de Notitie Pragmatische implementatie aangegeven dat het moment van aannemen van de KRW (2000) bepalend is voor het principe.

Relatie met andere principes uit het milieubeleid

In deze paragraaf is slechts verkend hoe het principe van 'geen achteruitgang' van de KRW kan worden geïnterpreteerd. In het dagelijkse beheer blijven natuurlijk ook andere principes uit het milieubeleid, als ALARA en voorzorgbeginsel, relevant.

Ook het stand-still principe van richtlijn 76/464 blijft in de praktijk van groot belang. Art. 9 van richtlijn 76/464 is streng geformuleerd: 'toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren direct of indirect toeneemt'.

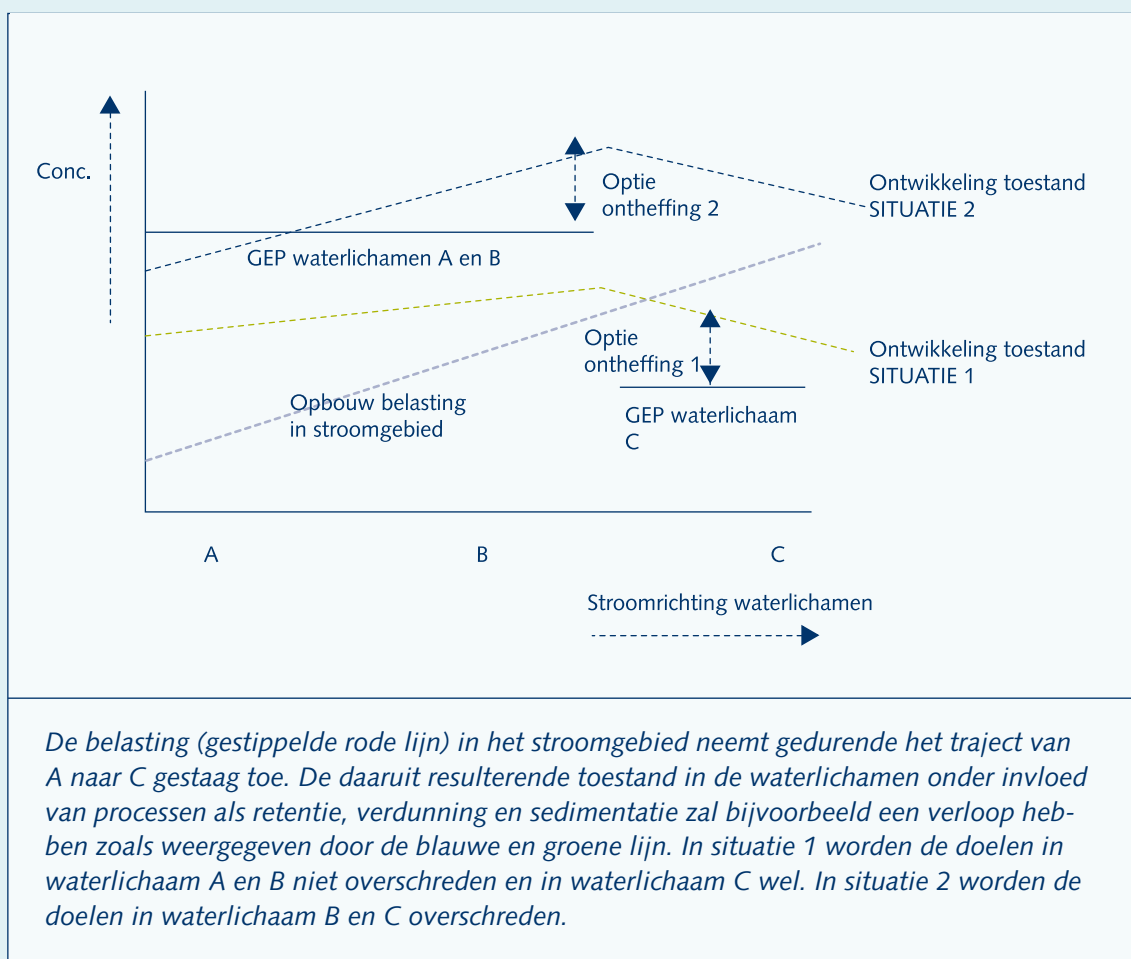
5.3.3. Afwenteling

Bij 'afwenteling' gaat het om negatieve effecten voor andere waterlichamen van belasting met stoffen, en van hydrologische en fysieke ingrepen. Wanneer dit speelt, is een analyse op stroomgebiedniveau het geëigende traject om af te wegen hoe op de meest kosteneffectieve manier overall de doelen kunnen worden bereikt. Het technisch niet kunnen realiseren of economisch niet kunnen dragen (disproportionaliteit) van kosteneffectieve maatregelen zijn argumenten voor het bijstellen van doelen in hoogte en/of in de tijd. Dit afwegingsproces vindt plaats in het traject van ontheffingen, en dus niet in het MEP/GEP-traject. Het initiatief en de bewijslast liggen bij de waterbeheerder die de ontheffing wil toepassen.

Probleemstelling

Nederland ontvangt een groot deel van zijn emissies uit het buitenland, maar beïnvloedt via de Haringvliet-sluizen en de Afsluitdijk de trekmogelijkheden van zalm naar de buurlanden. In feite gaat het dus om wederzijdse beneden- en bovenstroomse beïnvloedingen. De problematiek speelt niet alleen internationaal, maar ook op nationale en regionale schaal tussen waterbeheerders onderling. De vraag is hoe hier in praktische zin mee om te gaan.

In figuur 4 is schematisch weergegeven tot welke problematiek afwenteling kan leiden. Een waterbeheerder is voor het kunnen bereiken van doelen voor zijn waterlichaam afhankelijk van de belasting (en de haalbare reductie daarvan) in het gehele stroomgebied. Als het Goed Ecologisch Potentieel (GEP; ecologische doelstelling voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen) bovenstrooms (of benedenstrooms bij visoptrek) zodanig is opgesteld dat deze doelen op dat niveau haalbaar zijn, ontstaat een zware en soms praktisch onmogelijke opgave om zelfstandig aan het GEP benedenstrooms (of bovenstrooms bij visoptrek) te kunnen voldoen.



Figuur 4: Schematische weergave van een afwentelingsvraagstuk.

Wederzijdse afhankelijkheid van doelen in de KRW

De KRW beschrijft in artikel 4 de doelstellingen voor grond- en oppervlaktewater. In de artikelen 4.3. tot 4.7. staan allerlei uitzonderingen (status 'sterk veranderd/kunstmatig', en ontheffingen). Een belangrijke voorwaarde, specifiek gekoppeld aan afwenteling, is beschreven in artikel 4.8.: 'Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied'. De KRW vereist dus dat elke beheerder zich ervan moet verzekeren dat een ander waterlichaam niet in problemen komt door de aanwijzing 'sterk veranderd/kunstmatig' of door toepassing van één van de uitzonderingsbepalingen.

De afstemming in stappen

Bij de afstemming van doelen ligt de verantwoordelijkheid en bewijslast bij degene die wil afwijken van de doelstelling 'behalen van de goede toestand' en dus gebruik wil maken van een uitzonderingsbepaling. In de praktijk van de afstemming van doelen en maatregelen is er een gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces om te komen tot het stroomgebiedbeheersplan. Beheerders kijken op stroomgebiedniveau of zij met het voorgestelde maatregelenpakket de voor hun waterlichamen afgeleide goede toestand (GEP) kunnen bereiken.

In het geval dat het GEP bovenstrooms wel, maar benedenstrooms niet gehaald wordt (situatie 1 in de figuur), moet op stroomgebiedniveau worden nagegaan waar het meest kosteneffectief additionele maatregelen kunnen worden ingezet om ook benedenstrooms het GEP te kunnen realiseren. Hierbij worden zowel brongerichte als effectgerichte maatregelen in beschouwing genomen.

Als het bereiken van het GEP met extra maatregelen binnen de criteria van proportionele kosten of technische haalbaarheid mogelijk is, dan zijn in beginsel met het dan voorgestelde maatregelenpakket zowel de benedenstroomse als bovenstroomse doelen haalbaar. Er is geen argument voor faseren of het verlagen van doelen. De maatregelen zouden in het stroomgebiedbeheersplan moeten worden opgenomen. Mogelijk ligt een discussie over bekostiging of kostenoverheveling in de rede.

Indien er geen haalbare/betaalbare mogelijkheden zijn om met extra maatregelen op een maatschappelijk verantwoorde wijze het GEP benedenstrooms te realiseren, dan kan door een beargumenteerde ontheffing het doel van het benedenstroomse ontvangende water worden aangepast aan wat haalbaar is.

In het geval dat het GEP bovenstrooms en benedenstrooms niet gehaald wordt (situatie 2 in de figuur), moet eveneens op stroomgebiedniveau worden nagegaan waar het meest kosteneffectief additionele maatregelen kunnen worden getroffen om de doelen wél te realiseren. Indien er geen haalbare/betaalbare mogelijkheden zijn om met extra maatregelen op een maatschappelijk verantwoorde wijze de goede toestand zowel bovenstrooms als benedenstrooms te bereiken, dan kan middels een beargumenteerde ontheffing het doel van zowel het bovenstroomse als benedenstroomse waterlichaam worden aangepast. In het geval van vismigratie kunnen fysieke ingrepen benedenstrooms effect hebben op ambities bovenstrooms. Ook dan gaat dezelfde redenering op.

De problemen moeten worden opgelost op het schaalniveau waarop ze zich afspelen. Bij conflicten kan een hoger bevoegd gezag bemiddelen. Internationaal kent de KRW de mogelijkheid bij de Europese Commissie om bemiddeling te vragen. Waar afwenteling het dominante vraagstuk is, is het realistisch onderlinge afhankelijkheden direct bij de opstelling van het GEP te benoemen. Het zwaartepunt van de discussie over ontheffingen en afwenteling ligt waarschijnlijk in 2007.

Wat als het om beschermde gebieden of natuurlijke wateren gaat?

Wanneer een waterlichaam een beschermde status, heeft verandert er niets aan bovengenoemde werkwijze. Alleen de mogelijkheden tot ontheffing kunnen beperkt zijn, indien de richtlijn van de beschermde gebieden daartoe minder ruimte biedt. Wanneer het afhankelijke waterlichaam (veelal benedenstrooms) de status 'natuurlijk' heeft, geldt niet een GEP, maar het GET. De werkwijze is verder identiek aan de hiervoor beschreven stappen.

Theoretisch kan ook het waterlichaam dat het probleem veroorzaakt de status 'natuurlijk' hebben. In principe is dit niet logisch, omdat er immers sprake is van een min of meer natuurlijk niveau van belasting en natuurlijke processen als retentie en omzetting nog grotendeels intact zijn. Bovendien staan er maar weinig wateren in Nederland op de kaart als 'natuurlijk'. Als de situatie zich echter voordoet en als er uitgaande van het principe 'de biologie is leidend' geen stringente eisen aan bijvoorbeeld nutriënten worden gesteld (dit is een nationale activiteit die momenteel in een projectgroep nutriënten wordt verkend), dan kan er een probleem ontstaan. Indien er sprake is van afwenteling, dan geldt op basis van artikel 3.4. dat maatregelen op stroomgebiedniveau worden gecoördineerd; de werkwijze blijft wederom identiek aan bovengenoemde stappen.

Concrete voorbeelden ter illustratie

1. A en B zijn (kunstmatige) polders met fosfaatrijke kwel en C is een ontvangend meer. In dit geval zijn de eisen ten aanzien van nutriënten niet streng, omdat het een gevolg is van een onomkeerbare hydro-morfologische situatie. Het feit dat meer C het water ontvangt, is ook een gevolg van een ingreep. Indien mitigerende maatregelen zijn beschouwd (andere waterhuishouding, retentiegebieden met zones voor adsorptie/afbraak van nutriënten enzovoorts), is ontheffing (een lagere ecologische ambitie) voor meer C verdedigbaar.
2. A en B zijn bovenlopen van natuurlijke beken, die ondanks verhoogde nutriëntengehalten aan het GET voldoen. C is een ontvangend meer. De oplossing kan zijn dat niet de bovenstroomse doelen worden aangescherpt, maar dat wel op stroomgebiedniveau naar oplossingen wordt gezocht om de doelen voor C te halen.

5.4. Regionaal (stroomgebieden)

5.4.1. Waterlichamen oppervlakte en grondwater

Aanwijzing oppervlaktewaterlichamen

In reactie op commentaar van regionale bestuurders, de auditcommissie en de Tweede Kamer op de waterlichamenkaart zoals opgenomen in de artikel 5-rapportage van 2004, is een nieuwe aanpak voor het begrenzen van waterlichamen ontwikkeld. De ontwikkeling van deze methode is gestart in Rijn West is via overleg en workshops en later verbreed naar andere regio's via overleg en workshops. De nieuwe aanpak voor begrenzen van waterlichamen heeft de status van werkafspraken. De waterlichamenkaarten die op basis van deze nieuwe aanpak worden opgesteld, hebben dan ook het karakter van werkkaarten. Gedurende het planvormingsproces op weg naar 2009 zal worden bekeken of aanpassing van de indeling in waterlichamen nodig is. Definitieve besluitvorming over de indeling in waterlichamen vindt plaats in het kader van het vaststellen van het stroomgebiedbeheersplan.

De methode voor indeling bestaat uit drie stappen en een mogelijke vierde stap ('begrenzen van waterparels') waarover later besloten zal worden.

- Stap 1. Rationeel begrenzen van waterlichamen volgens KRW-oppervlaktecriteria in de EU-guidance: 10 km² voor stroomgebieden (ook voor poldersystemen) en 50 ha voor meren en plassen. Wateren met een stroomgebied kleiner dan 10 km² of een wateroppervlak kleiner dan 50 ha worden in deze stap niet als waterlichaam begrensd. Wanneer volgens het stroomgebiedcriterium van 10 km² slechts een klein deel van een waterloop wordt

aangewezen dat niet voldoende representatief is voor het waterlichaam (bijvoorbeeld door ligging direct achter een gemaal), wordt geadviseerd een iets groter deel aan te wijzen in verband met representatieve monitoring.

- Stap 2. Begrenzen van grote waterrijke gebieden gebaseerd op het criterium 'open water'. Uitgangspunt hierbij is, dat de voor Nederland typerende waterrijke gebieden herkenbaar in de waterlichamenkaart terug moeten komen. Waterrijke gebieden met een percentage open water van 20 procent (of meer) over een oppervlakte van minimaal 250 ha moeten daarom als waterlichaam worden aangewezen. Wanneer dit van belang is voor een herkenbaar kaartbeeld van de waterlichamenkaart, wordt aanbevolen waterrijke gebieden met 15 procent open water over een oppervlakte van meer dan 250 ha ook als waterlichaam aan te wijzen.
- Stap 3. Apart begrenzen of aanpassen van begrenzings van (sommige) beschermde gebieden. Wanneer waterlichamen (stappen 1 en 2) overlappen met de beschermde gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden (VHR) en oppervlaktewater voor drinkwater) en er een belangrijk verschil bestaat tussen doelen van het beschermde gebied en de doelen van het gehele waterlichaam, wordt de begrenzing van de waterlichamen aangepast of wordt het waterlichaam gesplitst in een waterlichaam voor het beschermd gebied en een waterlichaam buiten het beschermde gebied.

Kleine wateren voor drinkwaterbereiding in duingebieden (niet vallend binnen de stappen 1 of 2) worden begrensd als waterlichaam. Hierbij vindt wel clustering van wateren plaats binnen één waterlichaam.

Met deze aanpak voor de begrenzing van waterlichamen verdwijnen de 'virtuele waterlichamen'. Clustering van waterlichamen voor monitoring, het formuleren van doelen en het maatregelenprogramma blijft mogelijk.

Waterparels

Diverse provincies willen minimaal de waterparels met actuele waardevolle aquatische natuurwaarden behouden, inclusief de bijbehorende waterkwaliteitsdoelstellingen. Om dit zeker te stellen, is het gewenst dat ze in ieder geval worden verankerd of verankerd blijven in de provinciale waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen van de waterschappen. Zo heeft de provincie Gelderland in het derde Gelderse Waterhuishoudingsplan 2005–2009 een aantal wateren met een hoge ecologische waarde met de functie waternatuur vastgelegd op de bij het plan behorende functiekaart. Of een verankering in waterplannen en de daaraan gekoppelde inspanningsverplichting tot het beoogde resultaat leidt, is mede afhankelijk van de omvang van de totale wateropgave die volgt uit de KRW. Het is denkbaar dat maatregelen in waardevolle gebieden als de waterparels hun prioriteit verliezen zodra de meeste aandacht – vanwege de resultaatsverplichting van de KRW – uitgaat naar het bereiken van doelen in wateren die als waterlichaam zijn aangewezen en qua investering voorrang krijgen. Om deze reden wordt nu nog geen besluit genomen over het al dan niet apart begrenzen van waterparels als waterlichaam. Een mogelijkheid is om de waterparels in 2008 niet te begrenzen als oppervlaktewaterlichamen, maar om daarover afzonderlijke afspraken te maken in het kader van de herziening van de regionale waterplannen in 2008.

Om te kunnen vaststellen of het apart begrenzen van waterparels als waterlichaam nodig is, zal in de komende planvorming op vergelijkbare wijze als voor reeds begrensde waterlichamen in beeld

moeten worden gebracht welke doelen worden gesteld en welke maatregelen nodig zijn om deze doelen te bereiken. Dan worden de voor- en nadelen van apart begrenzen duidelijk, hetgeen een voorwaarde is voor de besluitvorming hierover.

Aanwijzing grondwaterlichamen

Ook grondwaterlichamen moeten worden aangewezen. Grondwaterlichamen zijn de basis-elementen voor onder andere het formuleren van grondwaterdoelstellingen en het uitvoeren van monitoringprogramma's. Voor de begrenzing van grondwaterlichamen zijn geen criteria en stappen geformuleerd. Deze moeten worden afgeleid uit de KRW en de bijbehorende toelichting in de Europese Guidance on Waterbodies.

Het LBOW heeft op 12 december 2003 een pragmatische werkwijze voor de begrenzing van grondwaterlichamen afgesproken. De werkwijze houdt in dat wordt gewerkt van grof naar fijn: in eerste instantie wordt voor de karakterisering van het grondwater een beperkt aantal waterlichamen aangewezen. Later kunnen voor de stroomgebiedbeheersplannen meer grondwaterlichamen worden aangewezen, als dit op grond van aanvullende informatie (monitoring, uitwisseling van internationale ervaringen) noodzakelijk wordt geacht.

Als basiscriteria voor de grote grondwaterlichamen zijn gehanteerd: (geo)hydrologische, bestuurlijke en geologische/milieukundige criteria en grensoverschrijdende afstemming. Verfijning is mogelijk door toepassing van de volgende criteria: splitsing tussen zoet en brak/zout water, afstemming met beschermde gebieden van voor menselijke consumptie bestemd grondwater, afstemming met overige beschermde gebieden (VHR-gebieden), afstemming met oppervlaktewaterlichamen, significante kwaliteitsverschillen in diepte en overige omstandigheden (zoals grote verontreinigingslocaties).

In de huidige aanpak worden binnen één grondwaterlichaam drie diepteniveaus onderscheiden. Dit is van belang voor het monitoringnetwerk, omdat verontreinigingen doorgaans eerst in het bovenste grondwater binnendringen. Het nemen van eventuele maatregelen wordt dan afgestemd op de toestand van het bovenste grondwater (early warning system).

Met de afgesproken werkwijze worden beschermde gebieden niet per definitie apart als grondwaterlichamen aangewezen. Een uitzondering zijn grondwaterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt. Wel wordt de indeling van grondwaterlichamen getoetst aan de ligging van beschermde gebieden met name voor Natura 2000-gebieden wordt bekeken of aanwijzing van het beschermde gebied als grondwaterlichaam een aantoonbare meerwaarde oplevert.

Het voorstel behelst tevens dat oppervlaktewaterlichamen voorshands niet één op één worden doorvertaald naar grondwaterlichamen. Op basis van voortschrijdend inzicht moet worden bekeken of aanwijzing van aparte grondwaterlichamen aantoonbaar meerwaarde heeft.

Over de aanwijzing van grondwaterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt, is in het LBOW van 12 december 2003 afgesproken om aparte grondwaterlichamen aan te wijzen en die waar mogelijk later te clusteren. Daarbij is de clause opgenomen dat het besluit opnieuw wordt bezien wanneer een eventuele uitspraak van het artikel 21-comité in Brussel nieuw licht op de thematiek werpt.

De provincies gebruiken zowel een verblijftijd van 100 jaar als van 25 jaar voor het begrenzen van de grondwaterlichamen met onttrekking voor menselijke consumptie. Gestreefd wordt naar de

toepassing van een eenduidige methode van begrenzen, waarbij de invalshoek is dat het beschermingsniveau feitelijk zo dicht mogelijk in de buurt van het huidige niveau ligt.

De begrenzing van grondwaterlichamen heeft tot dusverre geresulteerd in 21 'grote' grondwaterlichamen verspreid over de vier stroomgebiedsdistricten en een paar honderd kleine grondwaterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt. Daarnaast zijn enkele tientallen grondwaterlichamen grensoverschrijdende begrensd.

5.4.2. MEP/GEP: ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren

Nederland heeft voor natuurlijke wateren biologische doelen geformuleerd in de vorm van concept-maatlatten. Deze zijn afgeleid uit de ecologische toestand in het verleden of van vergelijkbare wateren in het buitenland. De meeste Nederlandse wateren zijn echter niet natuurlijk, maar kunstmatig of sterk veranderd. Voor deze wateren moeten lidstaten als hoogst haalbare ecologische toestand het Maximaal Ecologisch Potentieel vaststellen (MEP) en als na te streven doel het Goede Ecologische Potentieel (GEP). De keuze van MEP's en GEP's kan aanleiding geven tot grote interpretatieverschillen.

Daarom is nationaal een werkdocument opgesteld dat aan regionale partijen – die doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren moeten vaststellen – een handreiking biedt voor een werkbare, uniforme en transparante aanpak. Het werkdocument bevat informatie over:

- de activiteiten die nodig zijn om een waterlichaam in het Stroomgebiedbeheersplan 2009 definitief als sterk veranderd of kunstmatig aan te wijzen;
- het afleiden van de ecologische doelstellingen voor deze wateren;
- het opstellen van een maatregelenpakket om de ecologische toestand van deze wateren te verbeteren, vooral gericht op de fysieke inrichting.

In deze paragraaf wordt de procedure die in het werkdocument wordt beschreven samengevat. Het document zelf is beschikbaar via www.stowa.nl. De bruikbaarheid van het werkdocument zal het komende jaar worden getoetst naar aanleiding van het gebruik in de praktijk en zo nodig worden aangevuld of aangepast. In deze beschrijving zijn de resultaten van de EU-workshop 'KRW en hydromorfologie' in Praag (zie tekstkader) verwerkt.

1. Bepalen significante veranderingen in de fysieke inrichting

De procedure voor het vaststellen van MEP/GEP begint met het onderzoeken of waterlichamen significante veranderingen in de fysieke inrichting hebben ondergaan. Een verandering is 'significant' als de Goede Ecologische Toestand (GET) van natuurlijke wateren hierdoor onbereikbaar is geworden. Afbakening van het begrip 'veranderingen in de fysieke inrichting' is daarbij van belang. Per type is een checklist opgesteld. Dijken en stuwen vallen bijvoorbeeld wel onder veranderingen in de fysieke inrichting, maar de diffuse belasting met nutriënten door riooloverstorten niet.

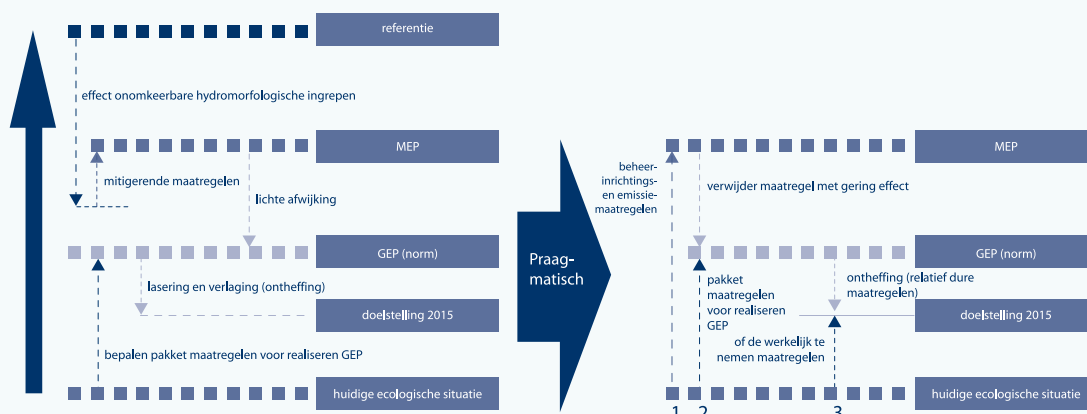
Workshop in Praag

Afgelopen oktober is in Praag de EU-workshop 'KRW en hydromorfologie' gehouden. Daar is op initiatief van Nederland overeenstemming bereikt over een alternatieve methode om ecologische doelen af te leiden voor de 'niet natuurlijke wateren'.

In onderstaande figuur is de nieuwe aanpak naast de werkwijze uit de Europese Guidance gezet. Het verschil is dat in de alternatieve methode niet een theoretische referentie, maar de bestaande situatie het startpunt is voor het afleiden van de doelen. Dit leidt tot een vereenvoudiging van de doelaflading voor respectievelijk 1) het maximale en 2) het goede ecologische potentieel en 3) de uiteindelijke beleidsdoelstelling. De nieuwe aanpak is als volgt:

- 1) eerst wordt de huidige kwaliteit van het waterlichaam bepaald. Daar worden de effecten van alle uitvoerbare beheer- en inrichtingsmaatregelen en alle emissie-maatregelen bij opgeteld. Dit is het zogenaamde Maximale Ecologische Potentieel, ofwel het MEP.
- 2) het Goed Ecologische Potentieel (GEP) is een lichte afwijking van het MEP. Deze kan worden ingevuld door de maatregelen weg te laten die weinig bijdragen aan ecologisch herstel. Hiermee is dan tevens het maatregelenpakket bekend om het GEP te bereiken.
- 3) de beleidsdoelstelling wordt bepaald op basis van een maatschappelijke kosten-baten-analyse. Hierbij spelen de kosten van de maatregelen een grote rol. Indien nodig kan het ecologische doel (het GEP) in de tijd worden gefaseerd of verlaagd, bijvoorbeeld voor maatregelen die te duur zijn. De beleidsdoelstelling is dus gebaseerd op de effecten van werkelijk te nemen maatregelen.

De hoogte van deze doelen, oftewel de na te streven ambitie is de uitkomst van een politiek-bestuurlijke discussie. Bestuurders bepalen welke maatregelen mogelijk en uitvoerbaar zijn voor het MEP en welke kosten maatschappelijk acceptabel zijn voor de uiteindelijke beleidsdoelstelling. Vervolgens beschrijven deskundigen de doelen in de termen van de Kaderrichtlijn Water. Deze beschrijving gaat gedetailleerd in op de verschillende soorten algen, planten, waterdiertjes en vissen, waaraan de kwaliteit van het water kan worden afgelezen.



Uitgangspunt is het begrip 'fysieke veranderingen' breed te interpreteren, binnen de ruimte van de richtlijn. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat kanalisatie van rivieren ten behoeve van de scheepvaart een (onomkeerbare) verandering van de fysieke inrichting is. Of dat ook geldt voor de opwerveling die de schepen vervolgens veroorzaken, is minder duidelijk. Deze opwerveling hindert de groei van waterplanten en dit wordt beschouwd als een onderdeel van de fysieke ingreep. Emissies uit die schepen uiteraard weer niet.

Het IJperveld

De waterbeheerder wilde miljoenen investeren in de verbetering van de waterkwaliteit van het gebied. Uit een studie bleek dat emissies niet de belangrijkste bron van de hoge concentraties nutriënten waren; de belangrijkste bron was kwel. Omdat dit een gevolg van een onomkeerbare morfologische verandering is, staat de KRW toe het ambitieniveau hierop aan te passen.

Het MEP mag geen rekening houden met fysieke ingrepen in andere waterlichamen. Zo kan het voorkomen dat migrerende vissen zowel boven- als benedenstrooms van een waterlichaam belemmeringen ondervinden in hun trekroutes. Dat is voor de KRW geen reden om te stellen dat het GEP in dat waterlichaam niet haalbaar is.

Deze stappen zijn overigens niet van toepassing op kunstmatige wateren. Bij deze wateren is immers geen sprake van ingrepen, omdat de gegraven morfologie het uitgangspunt is.

2. *Onomkeerbaarheid van hydro-morfologische veranderingen*

De volgende stap is het onderzoeken of de significante ingrepen uit het voorgaande hoofdstuk hersteld kunnen worden of onomkeerbaar zijn. De kosten spelen geen rol bij het vaststellen van onomkeerbaarheid. Onomkeerbaarheid hangt wel samen met de hinder die herstel van de ingreep zou veroorzaken voor functies van het watersysteem of het milieu in brede zin. De waterbeheerder moet in dat geval ook onderzoeken of het doel van de ingreep op een andere manier te bereiken is. Uitgangspunt is een brede interpretatie van de criteria voor onomkeerbaarheid. Zo is het duidelijk dat het verwijderen van dijken de functie veiligheid kan schaden en het is veelal niet reëel om deze functie met terpen op te lossen. Ook kunnen dijken landschappelijk zo waardevol zijn, dat herstel naar een natuurlijker situatie niet wenselijk is.

Uitkomst van deze stap is de definitieve status van een waterlichaam en de onderbouwing daarvan. Hiermee zijn de waterlichamen definitief aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig. Bij voorgaande rapportages ging het om voorlopige aanwijzingen.

3. *Vaststellen van MEP en GEP*

Zowel MEP als GEP worden in beginsel voor ieder waterlichaam afzonderlijk vastgesteld. De omvang van hydromorfologische ingrepen en de onomkeerbaarheid daarvan worden immers sterk bepaald door lokale omstandigheden. Bij het vaststellen van MEP, het hoogst haalbare voor niet-natuurlijke wateren, wordt uitgegaan van de huidige toestand. Hierbij worden de effecten van alle relevante maatregelen opgeteld. Het betreft dan maatregelen om de ingrepen te herstellen (zie voorgaande punten) en maatregelen om de effecten van onomkeerbare ingrepen te verzachten. Verder gaat het bij beheer om de 'best practice'. Wanneer een sluis niet kan worden verwijderd, kunnen de effecten voor de biologie worden verzacht door een vistrap en/of aangepast sluisbeheer. Uitgangspunt voor het MEP is verder dat de chemische toestand op orde is en dat ook in andere waterlichamen het maximale wordt gedaan.

Er zijn lijsten van mogelijke maatregelen beschikbaar, die gekoppeld zijn aan de ingrepen. Welke maatregelen in aanmerking komen, hangt af van de vraag of de gebruiksfuncties (van zowel water als land) of het milieu in brede zin door die maatregelen worden geschaad. Het uitgangspunt is om deze criteria zo te interpreteren dat een hanteerbare hoeveelheid maatregelen ten grondslag ligt aan het MEP. De betaalbaarheid van maatregelen die uiteindelijk noodzakelijk zijn, mag hierbij echter geen rol spelen. Dat criterium komt pas bij vervolgstappen aan bod.

Voor veel niet-natuurlijke wateren, met name kunstmatige wateren zoals sloten en kanalen, zal het MEP kunnen worden afgeleid van meetgegevens van de beste voorbeelden van die wateren in Nederland. De vorm van de normen dient wel steeds aan te sluiten bij die van de natuurlijke wateren, omdat deze zijn opgesteld conform de eisen van de richtlijnen.

Het GEP is het ecologische doel voor sterk veranderde en kunstmatige wateren. Deze mag 'licht afwijken' van het MEP en hoeft dus niet gelijk te zijn aan wat haalbaar en betaalbaar is. Analooq aan het MEP is het mogelijk om uit te gaan van de huidige toestand plus de effecten van relevante maatregelen. Alleen zouden nu de inrichtings- en beheersmaatregelen die slechts een 'licht effect' hebben op de ecologische toestand, achterwege gelaten kunnen worden.

Bij de vaststelling van de doelstellingen kunnen eisen ten aanzien van beschermde gebieden een belangrijke rol spelen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als in een gebied doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn gelden. In beschermde gebieden zijn de strengste doelen van toepassing. Afhankelijk van het gebied kunnen dit of de KRW-doelen of de doelen van de beschermde gebieden zijn. Ontheffingen zijn mogelijk, tenzij de richtlijnen van de beschermde gebieden anders aangeven.

4. *Pakket van maatregelen 2009–2015 en rapportage*

De volgende stap is om na te gaan of het GEP in 2015 al wordt bereikt. Zo ja, dan is het alleen nog nodig om dat goed te verantwoorden in de rapportage voor het Stroomgebiedbeheersplan. Zo nee, dan moeten de voorgaande stappen nog eens kritisch doorgenomen worden om zeker van deze conclusie te zijn.

Indien het GEP niet wordt gehaald, kan met behulp van de informatie uit de voorgaande stappen en de analyse van de resultaten van de ecologische beoordeling een maatregelenpakket worden opgesteld om de ecologische kwaliteit van het waterlichaam te verbeteren. In veel gevallen is maatwerk nodig, wat een grondige kennis van het systeem vergt.

Het is dus niet nodig alle maatregelen uit te voeren die bij het vaststellen van het MEP zijn benoemd. De beheerder en gemeenten moeten een optimale mix zoeken om het GEP te bereiken. Hierin zitten niet alleen maatregelen voor het verbeteren van het beheer en de inrichting van het watersysteem, maar ook maatregelen voor het terugdringen van de belasting met stoffen, en effectgerichte maatregelen. Prioritering van maatregelen is van belang, evenals het benoemen van de verschillende schaalniveaus waarop maatregelen moeten worden uitgevoerd. Deze prioritering geschiedt op basis van kosteneffectiviteit van maatregelen.

De keuze van het ambitieniveau is gebaseerd op een sociaal-economische afweging en die biedt veel ruimte voor bestuurlijke keuzes. Wanneer maatregelen niet haalbaar of betaalbaar worden geacht, kunnen regionale partijen besluiten tot fasering of het vaststellen van lagere doelen, zoals beschreven in de volgende paragraaf. De meeste bestuurlijke afwegingen vinden dus plaats nadat het GEP is vastgesteld.

5.4.3. Fasering en lagere doelen

De KRW richt zich op het halen van de doelen in 2015. Zoals in de notitie Pragmatische implementatie al is benadrukt, biedt de KRW de mogelijkheid om het halen van de doelen te faseren¹⁴ (termijnverlenging conform art. 4.4.) of de doelen zelfs te verlagen (doelverlaging conform art. 4.5.). Deze mogelijkheid is in ieder geval van toepassing op de doelen volgens artikel 4.1.a (goede chemische toestand en goede ecologische toestand/potentieel voor oppervlaktewaterlichamen) en artikel 4.1.b (goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand van grondwaterlichamen). De KRW zelf niet duidelijk over of deze termijnverlenging en doelverlaging ook van toepassing is op beschermde gebieden (art. 4.1.c)¹⁵. Nederland zet er op in dat termijnverlenging en doelverlaging ook voor de beschermde gebieden mogelijk moet zijn (zolang dit niet in strijd is met een andere EU-richtlijn).

Strategiedocument van de EU

In juni 2005 hebben lidstaten en de EU-commissie in het kader van de Common implementation Strategy een document opgesteld waarin staat hoe met termijnverlenging en doelverlaging het best kan worden omgegaan. De belangrijkste conclusies uit dit document zijn:

- als basis voor fasering en bijgestelde doelen gelden onder andere sociaal-economische afwegingen om te komen tot een realistische aanpak;
- wanneer als gevolg van najling of onvoldoende zekerheid over de relaties tussen maatregel en effect de ecologische doelen niet op tijd worden bereikt, dan is dat acceptabel. Een vereiste hierbij is dat de in het stroomgebiedbeheersplan beschreven maatregelen ook werkelijk worden gerealiseerd;
- in sommige gevallen kan het vanwege het ontbreken van de benodigde kennis en/of informatie niet mogelijk blijken om al in 2008 een analyse te maken van de technisch en economisch haalbare maatregelen voor de hele periode 2009-2027. In dergelijke gevallen kan in het eerste stroomgebiedbeheersplan nog niet worden aangegeven of een doel stapsgewijs kan worden gerealiseerd in de periode tot 2027 – fasering is dan afdoende – of dat verlaging van het doel noodzakelijk is. Er wordt aanbevolen om in dat geval uit te gaan van fasering en aan te geven wat in 2015 haalbaar wordt geacht.

Volgorde van termijnverlenging en doelverlaging

De KRW noemt termijnverlenging als eerste mogelijkheid (art. 4.4.) en daarna pas verlaging van doelstellingen (art. 4.5.). In het planvormingsproces op weg naar het stroomgebiedbeheersplan in 2009 wordt deze volgorde omgekeerd. De eerste vraag in de beleidsanalyse van 2006 is: kunnen de normen voor dit onderwerp in 2015 gehaald worden? Wanneer dat niet mogelijk lijkt, zijn de twee vervolgvragen: wat kan dan wel in 2015 worden bereikt, en waarom kan dat beleidsdoel wel en de norm niet worden bereikt? Alleen wanneer blijkt dat de oorzaak voor het niet kunnen bereiken van de norm zuiver een tijdsprobleem is, kan worden overwogen om in te zetten op termijnverlenging in plaats van verlaging van doelen.

Voorbeelden van pure termijnkwesties zijn: onvoldoende capaciteit om veel maatregelen tegelijk uit te voeren, het optreden van kapitaalvernietiging of een periode van enkele jaren tussen de uitvoering van de maatregel, en het volledige (meetbare) effect.

¹⁴ Bij termijnverlenging blijft het doel gelijk, maar wordt alleen de datum waarop het doel bereikt wordt, verschoven van 2015 naar 2021 of 2027.

¹⁵ De mogelijkheid voor fasering en lagere doelen wordt in tegenstelling tot de artikelen 4.1.a en 4.1.b in artikel 4.1.c niet expliciet genoemd, dit zou erop wijzen dat fasering en doelverlaging niet geldt voor beschermde gebieden. Daarentegen wordt in de artikelen 4.4. en 4.5. gesproken over waterlichamen uit artikel 4.1. in algemene zin. Hier is geen beperking opgenomen voor beschermde gebieden.

De benadering om in eerste instantie alleen naar de haalbaarheid in 2015 te kijken, is gekozen omdat het belangrijk is daarover een goede discussie krijgen. Daarmee wordt ook vermeden dat doelen als 'haalbaar in 2027' worden beschouwd op basis van vooronderstellingen over bijvoorbeeld verbetering van de stand der techniek, waarvan nog onvoldoende duidelijk is of die werkelijkheid zullen worden. Bovendien zal termijnverlenging naar verwachting ook nodig kunnen zijn, omdat er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor maatregelen, waarmee in principe het doel in 2015 wel kan worden bereikt.

Motivatie van termijnverlenging en doelverlaging

Het gebruik van termijnverlenging en doelverlaging hoeft niet vooraf te worden aangevraagd, zoals bijvoorbeeld bij de nitraatrichtlijn het geval is, maar kan direct worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan. De KRW geeft een redelijk uitgebreide omschrijving van de condities, waaraan voldaan moet worden om gebruik te kunnen maken van termijnverlenging. Hieruit komt duidelijk naar voren – en dit wordt ook informeel bevestigd door de Europese Commissie – dat het gebruik van termijnverlenging en met name doelverlaging zeer gedegen gemotiveerd moet worden en dat deze motivatie kritisch bekeken zal worden. In de regiegroep is afgesproken om als basis voor deze motivatie het onderstaande stappenschema te gebruiken. Dit stappenschema vertoont veel overeenkomst met het stappenschema dat wordt gevolgd voor de afleiding van ecologische doelen van niet-natuurlijke wateren (MEP/GEP). Wanneer termijnverlenging of doelverlaging wordt toegepast voor de GEP van een waterlichaam, kunnen de stappenschema's voor de GEP en voor de termijnverlenging of doelverlaging het best gecombineerd doorlopen worden.

- Stap 1. Beoordeling situatie: aanwijzing en status waterlichaam, doelstellingen vaststellen (goede ecologische en chemische toestand), loopt waterlichaam risico doelen niet op tijd te halen? Zo ja, dan verder met stap 2;
- Stap 2. Inschatting huidig beleid: maatregelen die reeds (zullen) worden genomen en hun effect; bij inschatting onvoldoende doelrealisatie verder met stap 3;
- Stap 3. Verkenning mogelijk extra beleid: te verwachten positieve effecten van extra maatregelen, nagaan haalbaarheid en betaalbaarheid;
- Stap 4. Noodzaak toepassen fasering en doelverlaging: vaststellen of er sprake is van onvoldoende doelrealisatie met bestaand en extra beleid dat haalbaar en betaalbaar is; dan verder met stap 5;
- Stap 5. Welke argumentatielijnen: selecteren uit de mogelijkheden die artikel 4 biedt;
- Stap 6. Adequate onderbouwing: liefst technisch/wetenschappelijke onderbouwing om binnen de criteria van de KRW duidelijk te maken wat al wel is en wordt gedaan aan maatregelen en waarom fasering en/of doelverlaging nodig is.

5.4.4. Monitoring

Met ingang van 22 december 2006 zijn de lidstaten verplicht gegevens te verzamelen voor Brussel over de toestand van het water in de verschillende stroomgebieden. Hiertoe moet per stroomgebied een netwerk te worden ingericht voor monitoring van grondwater en oppervlaktewater op de onderdelen biologie, hydromorfologie en chemie. Zowel in bijlage V van de richtlijn als in de Guidance on Monitoring is aangegeven aan welke vereisten deze monitoringsnetwerken dienen te voldoen.

Monitoring oppervlaktewater

In 2004 is in opdracht van de werkgroep MIR een projectgroep aan de slag gegaan om deze regels te interpreteren in een handleiding voor Nederland. De projectgroep bestaat uit zowel waterbeheerders als specialisten. Door zoveel mogelijk interactie met de regio is getracht tot aanvaardbare en uitvoerbare richtlijnen te komen. Omdat monitoring sterk is verbonden met doelen, maatregelen en waterlichamen én de discussie hierover nog lang niet is uitgewoed, worden in de richtlijnen op verschillende plaatsen aannamen gedaan om het monitoringsnetwerk desondanks zo goed mogelijk te kunnen inrichten.

Bij het opzetten van monitoringsnetwerken dient internationale afstemming te worden gezocht (motie-Van Lith). Dit is een taak voor de stroomgebieden met grensoverschrijdende wateren.

In december 2004 is een landelijke handreiking verschenen over Trend en Toestandmonitoring. In juli 2005 is het rapport uitgebreid met een onderdeel over Operationele Monitoring. Het Cluster MRE heeft het rapport eind september vastgesteld, inclusief een hoofdstuk over afstemming tussen grondwater en oppervlaktewater.

Eind 2004 is in LBOW-kader de door het Cluster MRE opgestelde Notitie Bestuurlijke uitgangspunten Monitoring vastgesteld. Deze notitie is leidend voor de manier waarop in Nederland de monitoring wordt ingericht. Zo moet de monitoring op efficiënte wijze plaatsvinden en aansluiten bij de Nederlandse meetpraktijk. Op basis van de bestuurlijke uitgangspunten en de richtlijnen zijn de stroomgebieden aan de slag gegaan. Concept-monitoringsprogramma's zijn in december 2005 gereed, zodat op landelijk niveau de eenduidigheid en vergelijkbaarheid van de verschillende programma's kunnen worden getoetst. Op basis van deze toets krijgen de RBO's een advies over hun monitoringsprogramma's.

De extra kosten van monitoring van oppervlaktewater voor de kaderrichtlijn (operationeel en trend en toestand) worden voorlopig op 7 miljoen euro geschat, dit is ongeveer 3 procent van het complete monitoringsbudget voor oppervlaktewater.

In 2006 worden de monitoringsprogramma's voor oppervlaktewater in het bestuurlijk traject vastgesteld, waarna vanaf 22 december 2006 kan worden gemeten.

Monitoring grondwater

Zowel voor het monitoren van grondwaterkwantiteit als -kwaliteit moeten programma's worden opgesteld. Deze moeten in december 2006 operationeel zijn. Momenteel zijn diverse grondwatermeetnetten in gebruik bij provincies, RIZA en RIVM, maar ook bij derden, zoals drinkwaterbedrijven. De opzet is de verschillende meetnetten optimaal te benutten om te kunnen voldoen aan de KRW-verplichtingen.

Het draaiboek Monitoring Grondwater voor de Kaderichtlijn Water formuleert uitgangspunten, op basis waarvan de monitoringsprogramma's, zoals bedoeld in artikel 6 van de KRW, (praktisch) kunnen worden voorbereid.

Het draaiboek beschrijft een uniforme aanpak, zowel technisch als organisatorisch, van de monitoring. Daarbij wordt uitgegaan van het principe 'van grof naar fijn'. Dit houdt in dat vanuit een basisconcept het monitoringsprogramma kan worden uitgebreid of geïntensiveerd.

Het draaiboek volgt hetzelfde concept van de monitoringscyclus als voor de monitoring van oppervlaktewater.

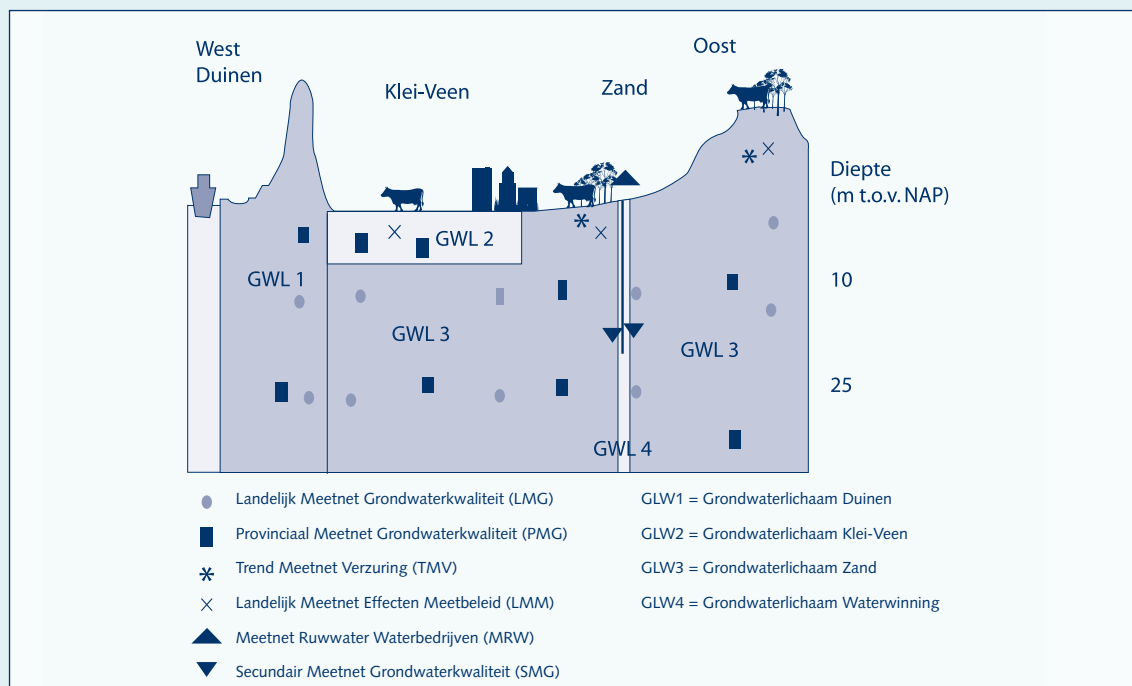
Het draaiboek is onder andere gebaseerd op de monitoringseisen van de KRW. Aan de hand daarvan is bekeken welke bestaande meetnetten binnen Nederland gebruikt kunnen worden. In vergelijking met andere Europese landen beschikt Nederland over veel grondwatermeetpunten.

De opzet is nu om voor de:

- toestand- en trendmonitoring van de grondwaterkwaliteit de gegevens van provinciale en landelijke grondwatermeetnetten te benutten, aangevuld met gegevens van de drinkwatermeetnetten;
- operationele monitoring van de grondwaterkwaliteit de gegevens van het Trendmeetnet Verzuring en het Landelijk Meetnet Effecten Mestbeleid te benutten (als early warning-systeem en voor effecten van maatregelen) en eventueel de gegevens van het provinciale en landelijk meetnet bodemkwaliteit;
- kwantiteitmonitoring de gegevens van de provinciale primaire meetnetten stijghoogten te benutten, eventueel aangevuld met die van andere meetnetten van waterbedrijven en natuurbeheerders.

De verwachting is dankzij deze opzet een goede uitspraak kan worden gedaan over de toestand van de grondwaterlichamen. Als de grondwatertoestand echter onvoldoende kan worden bepaald, moet rekening worden gehouden met uitbreiding of intensivering van het monitoringsprogramma. Dit sluit qua werkwijze aan bij de realistische en pragmatische aanpak zoals verwoord in de beleidsnotitie 'Pragmatische implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water' van het kabinet (Min. V&W, 2004).

Het draaiboek bevat ook een actieprogramma voor 2005 en 2006. Dit voorziet onder meer in het opstellen van een concept-monitoringsprogramma door de gezamenlijke provincies en RIVM in 2005, mede om te toetsen of er met het draaiboek valt te werken. Het draaiboek heeft nu nog een 'voorlopige' status. Zodra de meeste actiepunten zijn uitgevoerd en de Europese Grondwaterrichtlijn is gepubliceerd, kan het draaiboek, vermoedelijk begin 2006, definitief worden gemaakt.



Figuur 5: Verschillende vormen van monitoring in grondwaterlichamen



H06. KRW

KOSTEN KRW-MAATREGELEN

H06. KRW

KOSTEN KRW-MAATREGELEN



6.1. Kostenschatting van KRW-maatregelen

In dit hoofdstuk worden alleen de belangrijkste kosten beschreven van maatregelen die een bijdrage leveren aan het bereiken de KRW-doelen. Het bevat geen totaal overzicht van alle kosten van de watersector en geeft ook geen informatie over mogelijke baten van de verbetering van de waterkwaliteit. Verbetering van de waterkwaliteit kan bijvoorbeeld leiden tot een vermindering van de kosten die gemaakt moeten worden voor waterzuivering of in ieder geval het voorkomen van een verdere stijging. Het gaat hier ook om aanzienlijke kosten: volgens informatie van VEWIN 400 euro miljoen per jaar.

In de voorgaande hoofdstukken is een eerste beeld geschetst van de opgave voor de KRW en de mogelijke maatregelen die in het vervolg van de planvorming nader zullen worden onderzocht. Politici en bestuurders hebben met klem gevraagd om op een of andere wijze deze inzichten te vertalen in een eerste beeld van de mogelijke kosten van KRW-maatregelen. Dit hoofdstuk tracht dit eerste beeld te schetsen.

Met nadruk wordt erop gewezen, dat de informatie over kosten, die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, een eerste en zeer grove schatting is. Meer is op dit moment niet mogelijk, omdat nog een aantal zaken in het KRW-traject concreet moet worden uitgewerkt. Zo liggen verschillende chemische en ecologische doelstellingen nog niet vast, zijn van maatregelen de inzet, effecten en kosten nog niet verkend en is er nog geen onderlinge vergelijking geweest gericht op het samenstellen van een kosteneffectief maatregelenpakket.

De in deze schatting gehanteerde maatregelen zijn voorlopig nog slechts voorbeelden waarlangs tot de beoogde doelen gekomen kan worden. De afwegingen en keuzes over maatregelen die later in het afwegingstraject gaan plaatsvinden, zullen naar verwachting nog substantieel kunnen afwijken. Inschattingen over draagkracht en/of investeringsruimte om te kijken naar haalbaarheid en betaalbaarheid zijn in dit stadium nog niet zinvol en daarom niet uitgewerkt. Het voorliggende document is gebaseerd op expert judgement waar het gaat om de mogelijke omvang en situaties van toepassing van maatregelen én op ter beschikking staande kengetallen over de kosten van maatregelen.

In dit hoofdstuk zijn kostenschattingen opgenomen voor de volgende thema's:

1. Inrichting.
2. Verdroging.
3. Rwzi's.
4. Riolering.
5. Landbouw.
6. Industrie.
7. Waterbodems.

Maatregelen ter vermindering van emissie uit diffuse bronnen vormen ook een belangrijk onderdeel van de KRW-maatregelen. Deze maatregelen worden in Toekomstagenda Milieu uitgewerkt, zodat het nog niet mogelijk is om in de Decemhernota 2005 al kostenschattingen te presenteren.

Huidige inspanningen, voorgenomen inspanningen en extra KRW-inspanningen

Bij de kostenschatting is onderscheid gemaakt in:

1. *Huidige inspanningen:*

De huidige inspanningen betreffen een overzicht van hetgeen op dit moment in Nederland aan waterkwaliteitsbeleid uitgegeven wordt. Dit is voorlopig gelijk gesteld aan het huidige beleid dat is voorgenomen én tot uitvoering wordt gebracht.

2. *Voorgenomen inspanningen*

In aanvulling op de uitvoering van het huidig beleid zijn er op verschillende terreinen extra voorgenomen inspanningen om te voldoen aan andere Europese verplichtingen (richtlijnen) dan de KRW. Deze kunnen ook voortkomen uit recent nieuw nationaal beleid, waardoor deze nog geen onderdeel uitmaken van de kosten van de uitvoering van het huidig beleid. De kosten van de uitvoering van het huidig beleid zijn namelijk gebaseerd op informatie van één of enkele jaren geleden.

3. *Maximale extra KRW-inspanningen*

Als derde categorie is gekeken naar welke extra inspanningen (bovenop huidige en voorgenomen inspanningen) er maximaal nodig zijn voor het bereiken van de KRW doelen. De maximaal mogelijke inspanningen moeten gezien worden als die inspanningen die realistisch gedaan zouden kunnen worden om de KRW-doelstellingen in 2015 te halen. De term realistisch slaat op die situaties waarin nu al duidelijk is dat volledig doelbereik technisch niet haalbaar is en dus voor een langzamer, meer realistisch implementatiepad gekozen moet worden. In enkele gevallen (riolering, rwzi's, landbouw) is daarom uitgegaan van een maximum variant waarin niet een theoretisch maximale bijdrage aan het doelbereik gerealiseerd wordt, maar met een meer realistisch implementatietempo of -omvang. Dit speelt het sterkst in de situaties waar een relatief gering bijdrage belastingsbron geconfronteerd wordt met exceptioneel dure maatregelen.

Bandbreedte; geen invulling van beleidsvarianten

In dit document staat de bandbreedte van inspanningen centraal. Daarom is in kaart gebracht wat de huidige inspanningen zijn en de maximale inspanningen voor te onderscheiden relevante thema's en sectoren. Hoeveel van de inspanningen precies nodig zijn en welke denkbare inspanning dat betekent per sector, hangt mede samen met de discussie over doelen en kosteneffectiviteit van maatregelen en de uiteindelijke keuze voor het invullen van het maatregelenpakket en de afspraken over de verdeling van de lasten. De Decembernote 2005 verkent slechts de mogelijkheden voor het bereiken van de doelen. De keuze van de inspanningen per sector en de verdeling van de lasten vallen buiten deze notitie. De discussie over welke maatregelen in welke beleidsvariant worden verkend en op welk niveau de afwegingen daartoe worden gemaakt is nog gaande. De inschatting die hier wordt weergegeven mag dan ook niet worden gelezen als een invulling van die bedoelde beleidsvarianten.

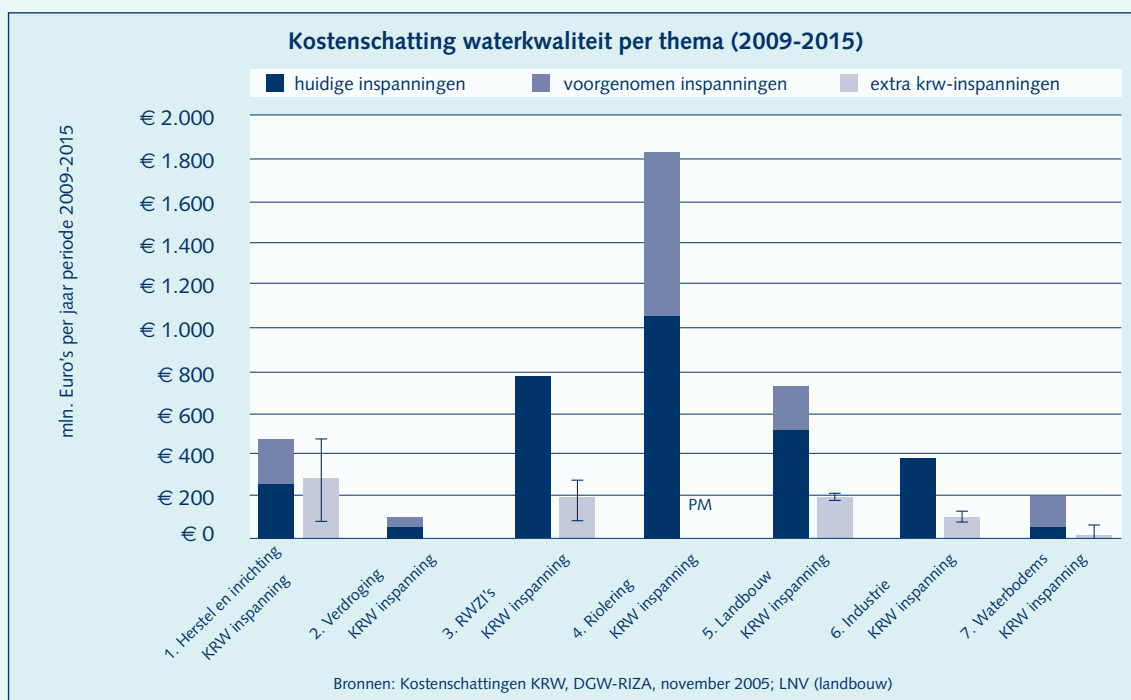
Daarom wordt in deze eerste schatting heel pragmatisch een te verkennen extra inspanning voor elke sector ingeschat. De schatting is op landelijk niveau en geeft dus niet meer dan grondstoffelijk richting aan wat het op regionaal niveau kan betekenen. Als bovenkant van de bandbreedte is het een overschatting van de inspanningen die samen zullen hangen met de te verkennen beleidsvarianten en het uiteindelijk afgewogen maatregelenpakket.

Hoge en lage schatting, een beetje gevoel voor onzekerheden

De exercitie dient om de bandbreedtes te verkennen en dus een gevoel te ontwikkelen voor de

boven- en onderkant van schattingen. Bij de variant van de maximale inspanning is een hoge en een lage schatting gemaakt vanwege de onzekerheden bij deze inschattingen. Voor de volledigheid wordt nogmaals benadrukt dat in dit document geen vergelijking of afweging tussen sectoren is gemaakt en geen rekening is gehouden met verschillen in kosteneffectiviteit van maatregelen in de ene sector en de andere sector. Dit zal in het traject van verkennen van maatregelen voor het opstellen van kosteneffectieve maatregelpakketten gebeuren. Voorts dient vermeld te worden dat de opstellers van het document zich volledig bewust zijn dat de kostenbasis per emissiebron vaak verschilt waardoor vergelijking van kosten lastig is. Dit heeft te maken met de ruwheid en onvolledigheid van informatie. Tot slot wordt opgemerkt dat daardoor in sommige gevallen onderhoudskosten deel uit maken van het geschetste kostenplaatje en in andere gevallen niet. In het traject van verkennen van maatregelen zal informatie steeds completer worden en het beeld van de kostenschattingen beter.

6.2. Samenvatting van de resultaten



Figuur 6: Schatting van de kosten van waterkwaliteit in de periode 2009-2015, onderverdeeld naar thema

Figuur 6 geeft een overzicht van de geschatte kosten per thema. De huidige inspanningen en voorgenomen inspanningen zijn met verschillende kleuren (donkerblauw respectievelijk blauw) aangegeven in één staaf per thema. De (extra) KRW-inspanningen zijn middels een aparte staaf per thema aangegeven (lichtblauw). Voor de kostenschatting van de (extra) KRW-inspanningen is ook de bandbreedte weergegeven (dunne zwarte streepje). Het is van belang om bij de interpretatie van de resultaten te bedenken, dat de kosten voor het verminderen van verontreiniging uit diffuse bronnen niet in deze grafiek zijn opgenomen.

Huidige en voorgenomen inspanningen

De kosten voor huidige en voorgenomen inspanningen zijn het hoogst voor riolering (in totaal zo'n 1,8 miljard euro per jaar). Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat – ook nu al – jaarlijks een groot bedrag wordt uitgegeven aan het aanleggen en onderhouden van het bestaande rioleringsstelsel. Dit zal ook de in toekomst zo zijn. Daarnaast zorgen met name de kosten van afkoppelen voor een forse kostenstijging. Na de riolering volgen de kosten voor huidige en voorgenomen inspanningen van rwzi's en landbouw die in totale omvang vergelijkbaar zijn (766 miljoen euro respectievelijk 720 miljoen euro per jaar). De volgende groep met dezelfde orde van grootte vormen inrichting (456 miljoen euro per jaar) en industrie (362 miljoen euro per jaar). Bij inrichting gaat het alleen om de kosten van inrichtingsmaatregelen die bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen. Dit is sterk afhankelijk van de mate waarin meekoppelen met WB21 maatregelen mogelijk is en dus heeft de kostenschatting hier een grote marge.

Schatting kosten (extra) KRW-inspanningen

De grootste extra kosten worden geschat voor inrichting: 280 miljoen euro (+/- 200 miljoen). Dit is in lijn met de constatering, dat inrichting in veel gevallen een belangrijke beperking vormt voor het bereiken van de ecologische doelen. De bandbreedte is groot onder meer vanwege de afhankelijkheid van meekoppelmogelijkheden. De geschatte extra kosten van Landbouw en rwzi's liggen in dezelfde orde van grootte (ongeveer 200 miljoen euro). De geschatte extra kosten van de industrie zitten daar weer onder. Voor riolering kan nog geen schatting van extra kosten voor de KRW worden gemaakt.

6.3. Inrichting

[Bron: Fiche Rijkswater Zoet, Albert Remmelzwaal/Tom Buijse/Wouter Iedema; UB05-98 compilatie Decembernota 2005, RWS 250805, team-analyse RIZA/DGW]

Huidige inspanning

Bij de inspanningen die verricht worden in het kader herstel en inrichting is het nuttig onderscheid te maken tussen rijksmaatregelen en maatregelen die door de regio worden genomen. De rijks-inspanningen bedragen zo'n 100 miljoen euro tot 2009 als het gaat om rijkswaterstaat. Daarnaast worden uit bijdragen van derden nog eens zo'n 175 miljoen euro aan inspanningen gepleegd. Dit leidt tot een jaarlijkse inspanning van circa 69 miljoen euro die ook in de toekomst naar verwachting doorgezet zal worden. Uit een inventarisatie van projecten in de regio (opgestuurd door RBO's) blijkt dat voor circa 980 miljoen euro aan inrichtingsmaatregelen in de regionale wateren wordt geïnvesteerd. Dit zijn zowel WB21 maatregelen die bijdragen aan het bereiken van KRW-doelen als specifieke KRW-inrichtingsmaatregelen. Omgerekend naar jaarlijkse kosten bedragen de huidige inspanningen naar schatting 245 miljoen euro.

Regionale wateren

Zoals beschreven in paragraaf 4.3.3. leveren een deel van de WB21 maatregelen ook een bijdrage aan het bereiken van de KRW-doelen. Vanuit de KRW wordt dit gezien als een 'voorgenomen inspanning' d.w.z. maatregelen die vanuit een ander beleidsprogramma al zijn voorzien voor de periode 2009 – 2015. In het NBW is voor maatregelen voor het op orde krijgen van het regionale watersysteem een financiële opgave van 8 miljard euro opgenomen voor de periode 2007-2015 (gemiddeld 1 miljard euro per jaar).

Het percentage meekoppeling binnen deze opgave kan nu nog niet worden aangegeven, aangezien de resultaten van de nadere uitwerking van deze opgave (waaronder de toetsing van de NBW-werknormen voor regionale wateroverlast) bij het verschijnen van deze nog niet beschikbaar waren.

H&I huidige inspanningen	Totale kosten			Bron
	2005-2009	per jaar	na 2009	
Rijkswaterstaat	€ 100	€ 25	mln.	[1]
derden: NURG, deltanatuur	€ 175	€ 44	mln.	[1]
totaal rijk	€ 275	€ 69	€ 69 mln.	[1]
Maatregelen van regionale partijen	€ 980	€ 245	€ 245 mln.	[2]
Totaal	€ 1.255	€ 314	€ 314 mln.	
[1] Inschatting dat basisniveau van inspanning voor rijkswaterstaat doorzet (teamanalyse)				
[2] Opgave van de RBO's				

Tabel 5: Voorgenomen inspanning (exclusief KRW-maatregelen)

In de Beleidsbrief wordt aangegeven, dat gestreefd wordt naar een zo goed mogelijke synergie van WB21 en KRW-maatregelen. Daarom wordt als voorlopige schatting aangehouden, dat tussen 10 procent en 20 procent van de WB21 maatregelen ook een bijdrage levert aan het bereiken van KRW-doelen. Bij een gemiddelde schatting van 15 procent geeft dit 1,2 miljard euro aan WB21 maatregelen in de periode 2009 – 2015 (200 miljoen euro per jaar).

Rijkswateren

Ook bij de rijkswateren is sprake van maatregelen die voor hoogwaterbescherming worden genomen (Ruimte voor de rivier en Maaswerken) die tegelijk een bijdrage leveren aan het bereiken van KRW-doelen. Het is nog niet bekend om welke omvang het hier gaat. Omdat in de huidige inspanningen ook investeringen zijn opgenomen voor extra natuurontwikkeling naast het reguliere programma voor herstel & inrichting, is in dit overzicht geen extra voorgenomen inspanning voor de rijkswateren opgenomen.

Inrichting maximale inspanning	Totale kosten	
	09 tot '15	per jaar
Voorgenomen inspanning: meekoppeling wb 21		
Totale investeringen voorgenomen beleid	€ 8.000	
meekoppeling H&I - hoge inschatting	20%	
meekoppeling H&I - lage inschatting	10%	
Kosten meekoppeling (gemiddeld)	€ 1.200	€ 200
meekoppeling H&I - hoge inschatting	€ 1.600	€ 267
meekoppeling H&I - lage inschatting	€ 800	€ 133
Kosten KRW-inspanning (gemiddeld)	€ 1.676	€ 279
hoge inschatting (3x huidige regio)	€ 2.852	€ 475
lage inschatting (geen extra regio)	€ 500	€ 83
Totale kosten (gemiddeld)	€ 2.876	€ 479
hoge inschatting	€ 4.452	€ 742
lage inschatting	€ 1.300	€ 217
Bron: Teamanalyse RIZA/DGW		

Tabel 6: Schatting maximale extra inspanning voor KRW-maatregelen

Regionale wateren

Naast de meekoppeling van WB21 maatregelen zijn ook specifieke KRW-inrichtingsmaatregelen nodig. De totale omvang van deze maatregelen is afhankelijk van de mate waarin meekoppelen mogelijk is. Paragraaf 4.3.3. geeft als bovenrand voor de extra KRW-inrichtingsmaatregelen een verdubbeling van de totale huidige inspanningen (KRW-maatregelen en meekoppeling van WB21 maatregelen samen). De onzekerheidsmarge is echter groot. De waarde schatting van de maximale inspanning voor (extra) KRW-maatregelen ligt tussen het totaal van de huidige inspanningen en een verdrievoudiging van de totale huidige inspanningen.

Rijkswateren

Voor Rijkswateren is als schatting van de maximale extra inspanning een bedrag van circa 500 miljoen euro (83 miljoen euro per jaar) gekozen. Dit is bijna een verviervoudiging van het huidige budget (zie paragraaf 4.3.4.). Voor de hoge en lage schatting is een marge van 50 procent aangehouden. Dit is een jaarlijks bedrag in de bandbreedte van 42 miljoen euro tot 125 miljoen euro.

De maximale schatting van de extra kosten voor inrichtingsmaatregelen specifiek voor de KRW bedraagt hiermee gemiddeld circa 1,7 miljard (circa 280 miljoen euro per jaar). Aangezien de bandbreedte voor de kosten van regionale wateren al heel groot is, is deze ook gebruikt voor de bandbreedte van de totale kosten. De schatting van de maximale totale kosten ligt hiermee tussen 100 miljoen euro en 475 miljoen euro per jaar (afgerond op een veelvoud van 25 miljoen euro).

6.4. Verdroging

[Bronnen: RWS-RIZA, "Effecten en kosten van maatregelen ter reductie van de verdroging met 25%", F. Klaassen 1993; teamanalyse DGW]

Huidige inspanning

Het huidige verdrogingsbeleid kost ongeveer 50 miljoen euro per jaar, hiervan wordt circa 20 miljoen euro door het rijk opgebracht en de rest door provincies en andere partijen.

Voorgenomen inspanning

De voorgenomen inspanning komt voort uit het realiseren van de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000-gebieden. Hoewel hier raakvlakken zijn met de KRW-doelen, komt de verplichting voor het realiseren van deze instandhoudingsdoelen voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het totale areaal van de habitatgebieden bedraagt circa 284.000 ha. Overlay van de habitatgebieden met de verdrogingskaart laat zien dat ongeveer 107.000 ha. hiervan verdroogd is. Bij het bepalen van de kosten van verdroging is het van belang onderscheid te maken naar de kosten voor het feitelijk fysiek herstel en de kosten voor compensatie van vernattingsschade bij agrariërs. Deze laatste wordt meestal ineens afgekocht. De hier berekende kosten zijn dus in principe eenmalige herstel- en afkoopkosten en geen jaarlijks terugkomende kosten.

Wanneer in en rond alle verdroogde Natura 2000-gebieden maatregelen zouden worden genomen om de verdroging te bestrijden zouden de totale kosten naar schatting tussen 321 miljoen euro en 963 miljoen euro bedragen. De vraag is welk deel hiervan als extra inspanning voor de periode 2009 – 2015 moet worden beschouwd.

De instandhoudingsdoelen zijn nog slechts in concept gereed. Hierbij zijn alleen in een deel van de Natura 2000-gebieden instandhoudingsdoelen gericht op herstel van natuurwaarden. Daarnaast zou een deel van de verdrogingsbestrijding ook onder het reeds bestaande verdrogingsbeleid zijn aangepakt, waardoor niet echt sprake is van extra voorgenomen inspanning. Verder is nog niet duidelijk welk deel van de verdrogingsbestrijding in Natura 2000-gebieden daadwerkelijk voor 2015 gerealiseerd moet zijn. Daarom is als ruwe schatting van de extra voorgenomen inspanning voor de periode 2009-2015 een derde van de kosten van verdrogingsbestrijding in alle Natura 2000-gebieden genomen.

Verdroging - maximale inspanning	Totale kosten per jaar		
Oppervlakte verdroogd areaal	107.000		ha
Herstel- en compensatiekosten			
herstelkosten/ha	€ 2.000		euro/ha
factor compensatiekosten t.o.v. herstelkosten	2		[1]
compensatiekosten/ha	€ 4.000		euro/ha
herstel- en compensatiekosten/ha	€ 6.000		euro/ha
Totale kosten voor al het verdroogd areaal	€ 642		mln.
Percentage als extra voorgenomen inspanning	33%		
Totale kosten extra voorgenomen inspanningen	€ 212	€ 35	mln.
hoge inschatting +50%	€ 318	€ 53	mln.
lage inschatting -50%	€ 106	€ 18	mln.
[1] O.b.v. het rapport 'effecten en kosten van maatregelen ter reductie van de verdroging met 25%', F. Klaassen (1993). De verhouding tussen compensatiekosten en herstelkosten bedroeg in dit onderzoek ca. 2:1 (fl. 1,0 mld. tot 0,45 mld.)			

Extra inspanning voor KRW

Zoals boven vermeld is de verdrogingsbestrijding gericht op de Natura 2000-gebieden. Eventuele maatregelen om de KRW-doelen voor grondwaterkwantiteit te bereiken (waaronder het voldoen aan het 'geen achteruitgang'-principe in EHS-gebieden met grondwaterafhankelijke natuur) zijn naar verwachting beperkt van omvang en vallen binnen de huidige inspanningen. Het tenminste voorkomen van verdere verdroging is immers al jaren uitgangspunt van het nationale beleid.

6.5. Rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's)

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

Huidige inspanning

De totale kosten voor het zuiveren van communaal afvalwater bedroegen in Nederland in 2003 circa 766 miljoen euro. De kosten zijn tussen 1999 en 2003 gestegen met in totaal 11 procent, gemiddeld is dat 2,7 procent per jaar. Hetgeen ongeveer gelijk is aan de inflatie. Met andere woorden: over vijf jaar gemeten, zijn de kosten voor communale afvalwaterzuivering min of meer gelijk gebleven.

Rwzi huidige inspanningen	mln. euro's
1999	€ 690
2000	€ 756
2001	€ 752
2002	€ 757
2003	€ 766

Bron: CBS, totale bruto milieukosten - water van waterschappen
De totale zuiveringskosten bestaan uit de totale kosten (kapitaalkosten en exploitatielasten) van transport en zuivering van afvalwater en de verwerking van zuiveringsslib. Niet inbegrepen zijn de kosten van inzameling en transport van afvalwater via gemeenten.

Voorgenomen (extra) inspanningen

De huidige inspanningen zijn gericht op het voldoen aan de EU-richtlijn stedelijk afvalwater. De rwzi's in Nederland zullen naar verwachting voor stikstof in 2007 en voor fosfaat in 2008 aan deze richtlijn voldoen. Naast deze EU-richtlijn zijn geen extra inspanningen voorzien.

Schatting Maximale inspanning voor (extra) KRW-maatregelen

Veel rwzi's lozen op relatief kleinere regionale wateren (circa 70 procent van de rwzi's). Bij berekening van verdunningsratio's op basis van rwzi-effluentdebieten met het ontvangend oppervlaktewater blijkt dat het rwzi-effluent bij 20 procent van de rwzi's meer dan 30 procent vormt van het debiet van het ontvangend water. In de zomersituatie verdubbelt dit percentage rwzi's tot 40 procent. Het betreft hier vooral de wat kleinere rwzi's, maar ook een enkele grotere. Met andere woorden: de effluentlozingen zijn van substantiële invloed op de toestand van het ontvangend water.

Rwzi-maximale inspanning		
Hoge schatting		
aantal i.e. (ontwerpcapaciteit; 50 procent van rwzi's)	10,2 mln.	[2]
factor m ³ /j per i.e.	73	[3]
gemiddelde kosten coagulatie + actief kool/membraan/oxidatie	0,385 euro/m ³	[1]
totale jaarlijkse kosten (afgerond op veelvoud van € 25 miljoen)	€ 275 mln./jaar	
Lage schatting		
aantal i.e. (ontwerpcapaciteit; 30 procent van rwzi's)	6,1 mln.	
factor m ³ /j per i.e.	73	
gemiddelde kosten coagulatie/vlokkingsfiltratie	0,235 euro/m ³	[4]
jaarlijkse kosten (afgerond op veelvoud van € 25 miljoen)	€ 100 mln./jaar	[1]
[1] het betreft de totale jaarlijkse kosten (afschrijving + exploitatiekosten), o.b.v. kostenramingen voor 20.000 i.e. Witteveen en Bos, november 2005, handboek zuiveringstechnieken (scenario alle relevante stoffen KRW1-3, WiBo)		
[2] M. van der Horst - Quick scan verdunningsratio's rwzi-effluenten (2004), 40% van alle rwzi's loost op klein ontvangend water. 40% heeft in zomer aandeel van >30% debiet van het ontvangend water, 20% jaarrond >30% berekening vooralsnog gebaseerd op aanname kleine rwzi's relevant zijn, gem. 72% belast van ontwerpcapaciteit en gem. 37.000 i.e. groot		
[3] uitgangspunt is 200 l/i.e. dag waarmee 75-85% van het debiet wordt behandeld (Witteveen en Bos, Handboek zuiveringstechnieken, 2005)		
[4] alleen nutriëntenverwijdering 20-27 eurocent/m ³ op installatie van 20.000 l/i.e. (scenario NP1 en NP2, WiBo)		

Voor de lage schatting van maximale extra inspanning voor de KRW is als uitgangspunt genomen, dat in 30 procent van de rwzi's aanvullende maatregelen zinvol te verkennen zijn. Bij de hoge schatting is uitgegaan van 50 procent van de rwzi's. Het gemiddelde percentage (40 procent) komt overeen met de rwzi's waar in de zomersituatie het effluent van de rwzi meer dan 30 procent vormt van het debiet van het ontvangend water. De lage inschatting is gebaseerd op toepassing van een eenvoudige nazuivering voor met name extra verwijdering van nutriënten (bijvoorbeeld biofiltratie, coagulatie en vlokkingfiltratie of coagulatie gevolgd door bio/vlokkingfiltratie). De hoge schatting is gebaseerd op extra verwijdering van een scala aan relevante verontreinigingen (metalen, virussen, prioritare stoffen) via extra zuiveringstappen met membraan-technologie, actief kool of oxidatie.

In een aantal gevallen is additionele zuivering reeds voorzien en onderdeel van het maatregelenpakket dat tot 2009 is opgevoerd. Daarom wordt er voornamelijk van uitgegaan dat toepassing van additionele zuiveringstechnieken op ordegruote 40 procent van de rwzi's in een periode van 10 jaar (van nu tot 2015) een technisch en organisatorisch haalbaar implementatietempo is.

De totale jaarlijkse kosten van maximale inspanning liggen naar schatting tussen 100 miljoen euro per jaar in het geval alleen eenvoudige extra zuivering nodig is bij 30 procent van de rwzi's tot 275 miljoen euro in het geval van toepassing van duurdere zuiveringstechnieken bij 50 procent van de rwzi's. De kosten zijn afgerond op een veelvoud van 25 miljoen euro om het karakter van een schatting met beperkte nauwkeurigheid aan te geven.

6.6. Riolering

[Bronnen: Unie van Waterschappen - Bijdrageregelingen Afkoppelen 18 december 2002, Beleidsbrief Tweede Kamer 19826 2001/2002, Rioned, Rob Hermans, teamanalyse RIZA/DGW, TAUW - Sturingsproces afkoppelen in bestaand stedelijk gebied, in opdracht van VROM, Deventer, 2001]

Huidig inspanning

De huidige inspanningen die gemoeid zijn met riolering bedragen circa 1.056 miljoen euro per jaar (gegevens RIONED voor 2005). In dit bedrag zijn alle relevante kosten meegenomen zoals onderhoud, exploitatie, vervanging en renovatie, reductie vuiluitworp op het oppervlaktewater en personeel. In deze kosten zijn ook kosten opgenomen voor reeds gerealiseerde afkoppelingen van hemelwater en aanleg van bergbezinkbassins.

Schatting voorgenomen (extra) inspanning

Er zijn drie vormen van extra voorgenomen inspanning opgenomen:

1. toename vervanging en renovatie van bestaande rioleringen;
2. verder afkoppelen;
3. extra bergbezinkbassins.

Toename vervanging en renovatie van bestaande rioleringen

Tussen 1945 en 1960 is er een groot aantal nieuwe rioleringssystemen en uitbreidingen van bestaande rioleringssystemen aangelegd. Deze systemen zijn of worden de komende jaren meer dan 50 jaar oud en komen daarmee op een leeftijd dat vervanging of renovatie nodig is. Het gevolg hiervan is, dat de komende jaren veel meer rioolssystemen aan vervanging of renovatie toe zullen zijn dan de afgelopen jaren het geval was, toen het aantal systemen van meer dan 50 jaar oud veel kleiner was. RIONED heeft op basis van informatie van circa 80 procent van de gemeenten de kosten voor deze extra renovatie geschat op 2,8 miljard in de periode 2005 t/m 2010 (6 jaar d.w.z. 470 miljoen euro per jaar).

Afkoppelen

In de Beleidsbrief 'regenwater en riolering' van VROM wordt de wenselijkheid van afkoppelen (scheiden van vuil water en schoon regenwater) beschreven. Bij nieuwe wijken vormt afkoppelen het uitgangspunt en bij bestaande wijken dient een integrale afweging gemaakt te worden. Voor de bestaande bouw, uitgaande van het meeliften bij rioolrenovaties en realistische afkoppelverwachtingen op basis van de kwaliteit van het afstromend oppervlak, wordt ingeschat dat jaarlijks een percentage van 0,7 – 0,9 procent van het bestaand verhard oppervlak mogelijk is (Tauw, 2001). Voor de kostenschatting is als uitgangspunt gekozen, dat jaarlijks 0,9 procent van het bestaand verhard oppervlak wordt afgekoppeld. Dit is in lijn met de informatie uit de RIONED atlas 2005, waarin een toename van 4,3 tot 10 procent wordt verwacht in de periode 2005 tot en met 2010 (6 jaar). De totale kosten van deze afkoppeling worden geschat tussen 165 miljoen euro en 331 miljoen euro per jaar (zie tabel voor berekening).

Riolering - voorgenomen inspanning	basiseenheden	totale kosten	
		'05-'10 per jaar 2009/2010	
Extra vervanging en renovatie riolsystemen			
Totale extra vervanging en renovatiekosten 2005-2010	€ 2.800	€ 467 mln	
Afkoppeling			
Totaal aantal woningen	6.810.000	ha.	[1]
waarvan gemengde gerioleerd	75%		[2]
Totaal aantal woningen gemengde riolering	5.107.500		
Gemiddeld bruto verhard oppervlak per woning	200		[3]
Jaarlijkse voorziene afkoppeling 2005-2010	0,9%	van areaal	
Aantal af te koppelen hectares 2005-2010		5.516	919 ha.
Schatting kosten afkoppeling - hoog	€ 36	per m2	[2]
Schatting kosten afkoppeling - laag	€ 18	per m3	[2]
Totale kosten afkoppeling - gemiddeld		€ 248 mln.	
Totale kosten afkoppeling - hoog		€ 331 mln.	
Totale kosten afkoppeling - laag		€ 165 mln.	
Aanleg bergbezinkbassins			
Totaal nog te realiseren opgaven in periode (2004-2010)	620.000	m3	[4]
Te realiseren in periode 2005-2010	65%	403.000	m3 [4]
Te realiseren per jaar in 2009 en 2010	5%	m3	[2]
Kosten aanleg bergbezinkbassins - hoog	€ 2.000	per m3	[2]
Kosten aanleg bergbezinkbassins - laag	€ 1.000	per m3	[4]
Totale kosten BBB - gemiddeld		€ 605	€ 47 mln.
Totale kosten BBB - hoog		€ 806	€ 62 mln.
Totale kosten BBB - laag		€ 403	€ 31 mln.
Kosten aanleg voorgenomen inspanning riolering - gemiddeld		€ 761 mln.	
Kosten aanleg voorgenomen inspanning riolering - hoog		€ 860 mln.	
Kosten aanleg voorgenomen inspanning riolering - laag		€ 663 mln.	
[1] Bron: CBS Statline, gegevens over 2000			
[2] Bron: RIONED, resultaten inventarisatie gegevens bij gemeenten			
[3] Bron: RIONED, schriftelijke toelichting dhr. R. Hermans			
[4] Bron: Riool in cijfers 2005-2006, Rioned			

Aanleg van bergbezinkbassins

De aanleg van een bergbezinkbassin is in feite aanleg van extra buffercapaciteit voor de opvang van overstortend water waarmee de lozing op oppervlaktewater gereduceerd wordt. Dit draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van het ontvangend water. Voor het realiseren van de basisinspanning en het – waar nodig – verminderen van risicovolle overstorten is een extra inspanning voor realisatie van bergbezinkbassins nodig. De nog te realiseren omvang van bergbezinkbassins bedroeg per 1 januari 2004 circa 620.000 m³ (bron Riool in Cijfers). Het zwaartepunt van de realisatie van deze extra bergbezinkbassins ligt in de eerste jaren van de periode 2004 – 2010. Dit hangt samen met de termijn waarbinnen de basisinspanning moet zijn bereikt. Aan het eind van de periode (d.w.z in 2009 en 2010) zal daarom naar verwachting jaarlijks niet meer dan 5 procent van de totale aantal kubieke meters bergbezinkbassin gerealiseerd worden. Op basis van een hoge en lage kosteninschatting per m³ kan berekend worden dat de totale kosten voor bergbezinkbassins geschat wordt op tussen de circa 31 miljoen euro en 62 miljoen euro per jaar in de jaren 2009 en 2010. Hierna is de opgave bereikt en behoeven geen extra kosten meer te worden gemaakt.

(Extra) inspanning voor KRW

Het is op dit moment nog niet mogelijk een schatting te maken van de kosten van eventuele maatregelen ten aanzien van de riolering voor het bereiken van doelen van de KRW. Zoals beschreven in Mogelijke inspanningen kunnen zijn het realiseren van extra afkoppeling in gebieden waar aanvullende maatregelen bij de rwzi's worden genomen. De effectiviteit van deze aanvullende zuivering is afhankelijk van de mate waarin piekbelastingen vermeden kunnen worden. Er is echter nu nog onvoldoende zicht op deze integrale ketenbenadering om voor riolering een kostenschatting te kunnen maken. In de grafiek is de waarde daarom als p.m. opgenomen.

6.7. Landbouw

[Bron: LEI-WUR "kosten van de KRW voor de landbouw, 16 september 2005", LNV- duurzame gewasbescherming tot 2010]

Het Mestakkoord schrijft het mestbeleid voor de komende jaren (2006-2010/2015) voor. De gebruiksnormen (stikstof en fosfaat) zijn vastgesteld tot 2010 en tevens is afgesproken dat evenwichtsbemesting fosfaat zal worden bereikt in 2015. Het gaat uit van een gebruiksnormenstelsel (maximale toelaatbare hoeveelheid stikstof en fosfaat in kg/ha) voor mest en vervangt daarmee het huidige systeem van Minas dat gebruik maakt van een verliesnormenstelsel (toegestane mineralenoverschot in kg/ha). Bij het nieuwe Landbouwbeleid (ook wel Mid Term Review (MTR) genoemd of Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)) wordt inkomenssteun losgekoppeld van productie en ontvangen agrariërs in plaats daarvan een bedrijfstoelage.

In de afgelopen jaren zijn kosten gemaakt voor vermindering van concentraties fosfaat en nitraat en voor vermindering van gewasbeschermingsmiddelen. Alhoewel die maatregelen in het verleden niet direct zijn toe te schrijven aan de Kaderrichtlijn Water, betekent dit wel dat nu en in de toekomst minder reductie behoeft plaats te vinden dan zonder die maatregelen. Kortom, in het verleden zijn ook reeds kosten gemaakt die bijdragen aan de doelstelling van de KRW.

In de Milieubalans 2005 worden voor de thema's vermisting en gewasbeschermingsmiddelen de milieukosten gegeven voor de periode 1990-2004¹⁶. In onderstaande tabel zijn de milieukosten voor vermisting en gewasbeschermingsmiddelen weergegeven.

Landbouw kosten huidige inspanningen (mln. €)	1990	1995	2000	2004
vermisting alle sectoren	355	510	990	890
vermisting aandeel landbouw (55%)	195	281	545	490
kosten bestrijdingsmiddelenbeleid (alle sectoren)		20	35	50
aandeel landbouw (95%)	0	19	33	48
Totaal	195	300	578	537
prijsspeil 2004; bron notitie LEI 29 sept 2005, gebaseerd op kosten in mileubalans 2005, p135				

De milieukosten zijn de afgelopen 15 jaar dus toegenomen (afgezien van een lichte daling in 2004). Dit valt onder andere te verklaren door de kosten van maatregelen om fosfaat en stikstof en gewasbeschermingsmiddelen te reduceren.

Zo is bijvoorbeeld sinds de introductie van MINAS een daling in het gebruik van meststoffen zichtbaar. De vermindering van de milieubelasting door de landbouw is gepaard gegaan met oplopende kosten. In 2003 waren de bruto milieukosten 4 tot 5 keer zo groot als in 1990. Voor de hele economie stegen de kosten in dezelfde periode 2 tot 2,5 maal.

De kosten voor het huidige mestbeleid zijn 500 miljoen euro per jaar. Deze gegevens zijn afkomstig uit de evaluatie van de meststoffenwet 2004.

Voorgenomen inspanning

De voorgenomen inspanningen betreffen voor landbouw met name de uitvoering van de maatregelen van het derde nitraatprogramma inclusief het bereiken van fosfaatevenwichtsbemesting in 2015. Deze kosten worden geschat op 220 miljoen euro per jaar.

Het voorgenomen beleid trekt opnieuw een zware wissel op de inkomens en de ontwikkelingsmogelijkheden van de sector.

Schatting kosten (extra) KRW-maatregelen

De schatting van de kosten die gemaakt zullen worden om te voldoen aan de normen voor de KRW is sterk indicatief. Er zijn nog geen concrete maatregelen voor de landbouw doorgerekend omdat de doelen van de KRW nog niet bekend zijn. De aanvullende kosten voor de KRW zijn derhalve gebaseerd op een eerste oordeel van deskundigen. De schatting van de extra kosten voor de landbouw als gevolg van de invoering van de KRW bedraagt 200 miljoen euro per jaar (+ of - 10 procent). Uitgangspunt hierbij is dat er geen ingrepen in de productieomvang van de landbouw noodzakelijk zijn. Mocht dit wel noodzakelijk zijn dan zullen de kosten sterk stijgen en is de marge van + 10 procent niet meer van toepassing.

¹⁶ Onder milieukosten worden verstaan alle directe kosten van activiteiten die bedoeld zijn om de milieudruk te verminderen of te voorkomen. Het betreft met name kosten van milieumaatregelen (kosten ten gevolge van investeringen, personeel en energie), maar bijvoorbeeld ook relevante apparaatskosten van overheden. (...) De gegevens zijn gebaseerd op CBS-statistieken, incidenteel onderzoek, begrotingen en realisaties' (Milieubalans 2005, p. 135).

6.8. Industrie

Huidige inspanning

In de tabel hieronder staan de totale kosten die door bedrijven gemaakt zijn voor afvalwaterzuivering. Uit de tabel is op te maken dat in 2003 zo'n 362 miljoen euro aan waterzuivering door bedrijven werd uitgegeven. De kosten zijn tussen 1999 en 2003 met in totaal 5 procent gedaald zijn, een daling van minder dan 1 procent per jaar.

Industrie - huidige inspanningen	mln. per jaar
1999	€ 385
2000	€ 377
2001	€ 373
2002	€ 362
2003	€ 362

Bron: CBS, milieukosten water, het totaal van bedrijven (< 10 medewerkers)
Het betreft de totale kosten van eigen milieuaactiviteiten om waterverontreiniging te voorkomen of te beperken.

Schatting kosten maximale (extra) inspanning voor KRW

De industrie bestaat uit veel verschillende bedrijven en activiteiten, met elk specifieke lozingen en lozingsomstandigheden. De sector kent daardoor een heterogene belastingsproblematiek. Sedert de inwerkingtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren heeft de industriële verontreiniging sterk in de belangstelling gestaan en is sedertdien dan ook zeer substantieel gedaald door allerlei maatregelen. Toch blijft de industrie een emissiebron en zullen ook voor de industrie verdergaande maatregelen worden verkend (zie 4.5.).

Een schatting van de kosten voor de industrie vraagt om een verkenning van maatregelen voor een aantal relevante industriële activiteiten. Dat is op dit moment nog niet beschikbaar en voorzien in het traject van verkenning van maatregelen in 2006. Vooralsnog wordt daarom uitgegaan van een zeer pragmatische schatting op basis van een opslagpercentage op de huidige kosten. Dit opslagpercentage is gelijk gehouden aan de geraamde toename van kosten voor rwzi's. Dit vanuit de veronderstelling dat de argumentatie voor het verkennen van additionele maatregelen grotendeels hetzelfde is, namelijk in de toepassing van het waterkwaliteitsspoor en de aandacht voor prioritaire stoffen. Voor de lage schatting is het opslagpercentage gebaseerd op eenvoudige extra zuivering bij 40 procent van de rwzi's.

Industrie - maximale inspanningen	mln. per jaar
opslagpercentage rwzi hoge schatting	37%
opslagpercentage rwzi lage schatting (extra zuivering bij 40% rwzi's)	18%
waterkosten industrie 2003	€ 362 mln./jr.
kostenraming industrie hoge schatting (afgerond op veelvoud van € 25 miljoen)	€ 125 mln./jr.
kostenraming industrie lage schatting (afgerond op veelvoud van € 25 miljoen)	€ 75 mln./jr.

6.9. Waterbodems

[Bron: "Bagger: het onzichtbare goud?", Hoofdnota Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse Waterbodems + bijlagen¹⁷ (hierna genoemd: MKBA waterbodems)]

Huidige inspanning

In het huidige beleid wordt ongeveer 5,8 miljoen m³ specie per jaar gebaggerd. Hiermee is jaarlijks zo'n 58 miljoen euro gemoeid.

Voorgenomen inspanning

In het tienjarensenario wordt gewerkt met drie alternatieven:

1. Het nulalternatief: specie die met de huidige onderhoudsbudgetten gebaggerd kan worden;
2. Het stand-still alternatief (evenwichtssituatie): extra specie die gebaggerd moet worden om de aanwas te compenseren, zodat de achterstanden niet verder oplopen;
3. Het projectalternatief (inhalen van achterstanden): de extra specie die gebaggerd moet worden om alle achterstanden weg te werken. In de MKBA worden 3 periodes onderscheiden, 10, 25 en 40 jaar.

De alternatieven overlappen elkaar niet.

Een paar dingen zijn belangrijk:

- MKBA waterbodems gaat uit van start uitvoering vanaf 2007. Deze start is ook aangehouden voor de kostenschattingen voor waterbodems.
- Voor volledig doelbereik van de KRW moet de volledige baggerachterstand weggewerkt worden. In het snelste scenario wordt hierover 10 jaar gedaan. Dat betekent doelrealisatie in 2017. Hoewel dit iets later is dan 2015 is, ligt deze variant dicht bij het bereik van de KRW-doelstelling en wordt daarom aangehouden als 'maximale inspanning'.

Kosten aanpak waterbodems	2010-2017	na 2017	
in mln. euro's per jaar			
Kosten huidige inspanningen	€ 58	€ 58	[1]
Bereiken evenwichtssituatie	€ 63	€ 63	[2]
Inhalen van achterstanden in 10 jaar	€ 94	-€ 39	[3]
Totaal	€ 215	€ 82	

[1] Hoofdnota MKBA waterbodems, pag. 16
 [2] tabel 5, hoofdnota MKBA waterbodems (na 2010)
 [3] tabel 5, hoofdnota MKBA waterbodems, -39 vanwege verminderd regulier onderhoud door sanering

Schatting extra kosten voor KRW

De inspanningen die ten behoeve van de waterbodems worden gedaan worden grotendeels toegerekend aan voorgenomen beleid omdat het deel uitmaakt van het NBW. Circa 10 procent, oftewel zo'n 20 miljoen euro komt naar schatting voor rekening van de KRW omdat dit eutrofe bagger betreft.

¹⁷ Gebruik is gemaakt van de eindversie van 15 november 2004, AKWA rapport 04.010.

Kostenschatting waterkwaliteit	tot 2009 per jaar	2009-2015 per jaar	na 2015 per jaar
Waterbodems			
Kosten huidige inspanning	€ 58	€ 58	€ 58
Maximale inspanning (gemiddeld)		€ 157	€ 24
hoge schatting + 50%		€ 236	€ 0
lage schatting - 50%		€ 79	€ 0
Totale kosten (huidige en maximaal)	€ 58	€ 215	€ 82
hoge schatting		€ 294	€ 58
lage schatting		€ 137	€ 58

6.10. Diffuse bronnen

De maatregelen voor diffuse bronnen zullen worden opgenomen in de Toekomstagenda Milieu. In de Decemhernota 2005 worden daarom geen schattingen van kosten opgenomen. Met nadruk wordt erop gewezen, dat het niet opnemen van kosten, niet betekent dat deze kosten verwaarloosbaar zijn.



H07. AFWEGING

VAN MAATREGELEN EN MKBA

H07. AFWEGING

VAN MAATREGELEN EN MKBA



7.1. De rol van afweging en MKBA in het beleidsproces

De hoofdstukken 4 en 5 maken duidelijk, dat de kern van de implementatie van de KRW ligt in het vaststellen van doelen en het kiezen van de maatregelen die genomen zullen worden om die doelen te bereiken. Dit proces van vaststellen van doelen en kiezen van maatregelen vindt plaats in verschillende bestuurslagen, zowel nationaal als regionaal.

Het lijkt een logische volgorde dat rijk en regio op basis van de vastgestelde doelen eerst de opgaven bepalen, vervolgens maatregelen onderzoeken op effectiviteit en kosten, om tot slot de inzet van het beleid vast te stellen. In zo'n aanpak zou alle bestuurlijke discussie zich concentreren aan het eind van het afwegingstraject. De LBOW-partners vinden dat niet verstandig en hebben daarom voor een andere weg gekozen. De strategie start met de uitdaging om al in een eerder stadium bestuurlijk een inspanningsniveau te kiezen. Dit inspanningsniveau ligt dan nog niet vast, maar het bepaalt wel de richting en omvang van de te verkennen maatregelen. De ondergrens voor het bepalen van zo'n beleidsvariant is beleid dat minimaal noodzakelijk wordt geacht, de bovengrens wordt bepaald door wat maatschappelijk maximaal haalbaar is. Tijdens het verkennen van de effecten, kosten en baten van verschillende pakketten maatregelen kunnen bestuurders nog overal mee schuiven, ook met de aanvankelijk gekozen beleidsvariant. Er is dus geen reden voor de vrees vast te zitten aan een te ambitieuze opstelling. Naarmate het proces van verkennen, afwegen, toetsen, concretiseren, afstemmen en taken toewijzen vordert, krimpt de keuzevrijheid om uiteindelijk uit te monden in de keuzes die vastliggen in het stroomgebiedbeheersplan.

Dit naar voren halen van de keuze voor een bepaalde beleidsvariant heeft grote voordelen. De bestuurlijke opstelling is van meet af aan duidelijk. Er ontstaat tijd die nodig is voor discussie, vorming van draagvlak en verkenning van mogelijkheden om met de maatregelen verschillende functies te dienen. Bovendien biedt deze aanpak de kans om al in een vroeg stadium de beleids-opties af te stemmen op die van collega-waterbeheerders in hetzelfde stroomgebied. Dat is met name van belang om afwenteling te beperken c.q. te voorkomen.

In dit hoofdstuk wordt in het kort ingegaan op het zogenoemde afwegingskader, dat wordt ontwikkeld richting te geven aan de beleidsanalyse en de MKBA. Voor meer informatie wordt verwezen naar de 'Hoofdlijnennotitie Afwegingskader KRW', die na behandeling van het onderwerp afwegingskader in de regiegroep (januari 2006) beschikbaar komt.

7.2. Methodiek van de beleidsanalyse

Om in de loop van 2006 een globale voorkeursrichting te kunnen kiezen, wordt eerst een beleidsanalyse uitgevoerd. Het doel van deze beleidsanalyse is zicht te krijgen op de te bereiken resultaten met een voorgestelde bandbreedte van maatregelen en tegelijk inzicht te geven in de maatschappelijke consequenties van de verschillende beleidsvarianten: de haalbaarheid en betaalbaarheid.

Deze beleidsanalyse vindt op twee niveaus plaats: op landelijk niveau en op het niveau van de acht deelstroomgebieden, waarin provincies, waterschappen, regionale diensten van RWS en gemeen-

ten samenwerken. Hierbij is er een sterke interactie tussen het landelijke en regionale niveau. Dit betekent een zorgvuldige balans tussen landelijke uniformiteit en regionale ruimte. Uniformiteit is van groot belang om een eenduidige landelijke afweging in het kader van de MKBA mogelijk te maken op basis van de regionale inbreng. Tegelijkertijd moet de aanpak voldoende ruimte bieden voor invulling op basis van regionale voorkeuren, keuzes en afwegingen binnen de eigen regionale bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het voorgestelde proces heeft beide kenmerken.

De aanpak van de beleidsanalyse bestaat grofweg uit drie stappen: het ontwikkelen/ontwerpen, het invullen en het toetsen van enkele varianten.

Fase 1: ontwikkelen van verschillende varianten

Uitgangspunt bij de ontwikkeling van varianten is dat er keuzes mogelijk zijn, niet alleen in de mate waarin de doelen van de KRW worden bereikt, maar ook in de manier waarop dat gebeurt. Beleidsvarianten worden ontwikkeld op basis van een oplopend inspanningsniveau. De gedefiniëerde inspanning is vooral bedoeld als 'richtsnoer' voor de regionale keuzes en afwegingen.

Fase 2: invullen van de verschillende beleidsvarianten

Iedere beleidsvariant bestaat uit zowel generieke als regio-specifieke maatregelen. Het rijk geeft generieke maatregelen aan, waarna op regioniveau wordt bekeken welke aanvullende regio-specifieke maatregelen zullen worden verkend (en in welke mate en waar) om de beoogde inspanning in de gedefiniëerde beleidsvarianten in te vullen. Het invullen van de beleidsvarianten is een belangrijke stap aan het begin van het afwegingsproces. Het vraagt adequate input van zowel rijkskaders als vanuit de regio's. De verantwoordelijkheid voor het generieke pakket ligt bij het rijk en voor de regionale maatregelen bij de zeven regionale werkgebieden.

Fase 3: toetsen en afwegen van de verschillende beleidsvarianten

De varianten zijn ontwikkeld vanuit het vigerend en voorgenomen beleid, maar ook wordt expliciet gekeken naar de mate waarin zij bijdragen aan het bereiken van KRW-doelstellingen en naar maatschappelijke consequenties (kosten en lasten). Onderkend wordt dat daarnaast andere relevante zaken een rol spelen bij het (bestuurlijk) afwegen van de beleidsvarianten. Voorbeelden daarvan zijn de toepassing van bepaalde milieuprincipes, de filosofie van de gekozen aanpak, de verhouding tussen generiek en regionaal beleid, en de accenten qua instrumentatie. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid voor de regionale invulling zullen dergelijke verschillen mogelijk ook tevoorschijn komen. Voorgesteld wordt om bij de vergelijking van de regionale maatregelpakketten begin 2006 de verschillende accenten te inventariseren. Dan kunnen deze onderwerp zijn van de discussie tussen de regio's onderling en van de afweging op landelijk niveau. De nationale beleidsvarianten leveren de basisgegevens voor de maatschappelijke kosten-batenanalyse. In de MKBA staan de kosten en baten van de implementatie centraal ('wat wordt er bereikt' en 'wat zijn de consequenties'). De baten worden bij voorkeur uitgedrukt in financiële termen om ze te kunnen vergelijken met en afwegen tegen de kosten. Sommige baten laten zich 'moeilijk' in financiële termen uitdrukken, zoals natuur en landschapswaarden, toekomstgerichtheid (innovatie), gelijkmatige spreiding van lasten en dergelijke. Soms is er een positief economisch effect op recreatie te kwantificeren, of kunnen zulke waarden in de afweging worden betrokken via meetbare begrippen als 'betalingsbereidheid'. In de praktijk blijken dergelijke oplossingen voor veel discussie vatbaar. Een expliciete, zelfstandige beoordeling biedt een betere basis. Beoordeling van de lastenverdeling tussen sectoren komt in in een latere fase van de MKBA aan de orde. Niettemin zal het in de praktijk moeilijk blijken dergelijke overwegingen niet op voorhand te laten meespelen bij keuzes in de uitwerking van beleidsalternatieven.

7.3. Beleidsvarianten

7.3.1. Vijf beleidsvarianten (3 + 2)

De kern van een beleidsanalyse is het opstellen en vergelijken van verschillende beleidsvarianten. Voor de landelijke beleidsanalyse (en strategische MKBA) zijn vijf beleidsvarianten opgesteld. De regio's zijn vrij om voor hun eigen beleidsanalyse zelf varianten te ontwikkelen. Voor de landelijke beleidsanalyse is wel input nodig uit de regio om de beleidsvarianten op rijksniveau te kunnen invullen met regionale maatregelen.

De vijf beleidsvarianten verschillen van aard en gewenst detailniveau, waardoor er eerder sprake is van 3 + 2 varianten.

Van de vijf kunnen er drie worden gezien als min of meer vastliggende ijkpunten voor de uiteindelijke afweging: de referentiesituatie, dat is de huidige situatie inclusief de vastgestelde maatregelen in het huidige beleid, de basisvariant, met hierin maatregelen die nog moeten worden uitgevoerd op grond van vigerende EU-richtlijnen en het maximale bereiken van doelen zonder knelpunten (100 procent realisatie).

Deze drie punten zijn minder gevoelig voor bestuurlijke keuzes op landelijk en regionaal niveau en vooral van belang als referentiepunten voor de uiteindelijke afweging. Het detailniveau van de invulling van deze drie beleidsvarianten mag ten behoeve van de landelijke afweging minder vergaand zijn dan dat van de volgende twee varianten.

Twee specifieke varianten richten zich op haalbare en betaalbare pakketten van maatregelen. Hierbij gaat het om de beleidsvariant 'beperkt' en de beleidsvariant 'fors'. Vooral deze twee beleidsvarianten zijn de basis voor de verkenning van de onder- en bovengrens van de bestuurlijke ruimte in het afwegingsproces.

'Status'	Beleidsvariant / maatregelpakket	Invulling
Verplichte KRW-basis-maatregelen	Referentievariant	Vastgestelde maatregelen tot 2009 in Huidig beleid (incl. geld geprogrammeerd t.b.v. uitvoering)
	'Basis'variant	Nog uit te voeren maatregelen op grond van vigerende EU-richtlijnen (pre-KRW)
Aanvullend t.b.v. stroomgebiedbeheersplan	Beperkt	Beperkte extra mate van invulling van milieupgave
	Fors	Aanzienlijke extra maatregelen ter invulling van milieupgave (maximaal maatschappelijk haalbaar geachte inspanning)
	Maximaal	Alle doelen in 2015 volledig realiseren (100 procent realisatie van maximale inspanning)

Beleidsvariant 'beperkt' is een inschatting van de onderkant van het bestuurlijke speelveld; wat moet er ten minste aan maatregelen worden uitgevoerd om aan een minimale realisatie van doelen tegemoet te komen?

Beleidsvariant 'fors' is een inschatting van de bovenkant van het bestuurlijk speelveld; de maximuminspanning die nog net bestuurlijk en maatschappelijk haalbaar en realistisch wordt geacht.

Samengevat betreft het voorstel de volgende beleidsvarianten, waarbij is uitgegaan van het onderscheid tussen verplichte KRW-basismaatregelen en aanvullende maatregelen.

7.3.2. Toelichting op de drie ijkpunten

Gedetailleerde invulling van de eerste drie beleidsvarianten (de drie ijkpunten voor de afweging) is minder noodzakelijk. Rijk en regio kunnen deze ijkpunten samen grofstoffelijk opstellen en invullen.

In de Referentievariant gaat het om vastgestelde maatregelen in het huidig beleid. In deze beleidsvariant worden landelijke en regionale maatregelen opgenomen die al zijn vastgesteld in de begrotingen. Het betreft dus al geprogrammeerde maatregelen en gelden.

De Basisvariant omvat daarnaast alle verplichte maatregelen op grond van vigerende Europese richtlijnen: Drinkwaterrichtlijn, Nitraatrichtlijn, Vogel- en Habitatrichtlijnen. Deze oplossingsvariant heeft daarmee in feite als inspannings- of ambitieniveau – naast het huidig beleid – al het beleid waaraan had moeten worden voldaan conform genoemde richtlijnen. Dit betreft maatregelen die nog niet of niet volledig zijn uitgevoerd. De KRW omschrijft de uitvoering van enkele EU-richtlijnen (Stedelijk afvalwater, IPPC, Nitraatrichtlijn) nadrukkelijk als te nemen basismaatregelen.

De variant Maximaal is getypeerd als een invulling waarbij al het mogelijke wordt gedaan om de doelen zo volledig mogelijk te behalen. In principe is het streven volledige realisatie van alle doelen in 2015 in 100 procent van het oppervlak. Maar er zijn grenzen aan wat maatschappelijk haalbaar en realistisch is. Alle fosfaatverzadigde gronden in Nederland afgraven en saneren om de uitspoeling te reduceren, is volstrekt ondenkbaar, net als 100 procent afkoppeling waar het een infrastructuur betreft met een levensduur van vele tientallen jaren en een geïnvesteerde waarde van 50 miljard euro. De maximaal te bereiken afkoppeling wordt dus veeleer bepaald door het reguliere tempo van renovatie en aanleg van riolering in nieuwbouw, dan door de wens daarmee samenhangende doelen maximaal te bereiken.

7.3.3. Twee varianten in het relevante gebied

Voor de verkenning van maatregelen worden dus twee varianten van de drie ijkpunten voorgesteld. De varianten hebben als invalshoek een oplopende inspanning en daarmee samenhangende ambitie voor het bereiken van de doelen van de KRW. Er is een grote mate van vrijheid voor regionale invulling. De achterliggende gedachte is dat per regio wordt gewerkt aan het inzichtelijk maken van het bestuurlijke speelveld; wat is er minimaal mogelijk en wat is maximaal realistisch?

De variant Beperkt is getypeerd als een beperkte, maar 'serieuze' mate van invulling van de milieupogave. De beleidsvariant gaat uit van implementatie van huidig en noodzakelijk beleid, waarbij tot 2015 boven op de verplichte KRW-basismaatregelen een 'minimale' extra inspanning wordt geleverd. Met 'minimaal' wordt bedoeld, de extra inspanning die naar verwachting in ieder geval nodig en/of gewenst is.

De variant Fors gaat uit van een forse, maatschappelijk maximaal haalbare en realistische invulling van de milieupgave. In deze variant wordt gestreefd naar een invulling waarbij tot 2015 boven op de verplichte KRW-basismaatregelen een maximale extra inspanning wordt geleverd.

7.4. Invulling van beleidsvarianten

Beleidsvarianten bestaan uit een set van maatregelen. Belangrijk in het proces van het invullen van de beleidsvarianten is de keuze van maatregelen. Het rijk is verantwoordelijk voor de keuze van generieke maatregelen die in de verkenning worden meegenomen. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de regionaal gesignaleerde knelpunten en wensen voor generiek beleid, zoals die zijn aangegeven voor de Decemhernota 2005. Omgekeerd is het aan de regio om te kiezen welke regionale maatregelen in de verkenning worden meegenomen. In het werkplan 2006 zijn mijlpalen geïdentificeerd, die aangeven wanneer de keuzes moeten zijn gemaakt, zodat op regionaal niveau de totale effecten van generiek en regionaal beleid kunnen worden verkend.

Dit proces van selectie van te verkennen maatregelen loopt al op verschillende plaatsen of zal op korte termijn moeten worden opgestart. In dit document worden geen concrete voorstellen gepresenteerd voor maatregelenpakketten. Dit leidt immers af van de doelstelling, namelijk het aangeven van een werkbaar onderling afgestemd proces van verkennen van maatregelen. Voor de besluiten over een afgestemd werkproces is het ook niet noodzakelijk maatregelenpakketten te benoemen. Zowel regio als rijk kan zelf bepalen hoe het tot invulling van de maatregelenpakketten komt.

Regionale invulling impliceert regionale verschillen. De uitwerking van beleidsalternatieven zal per regio gedifferentieerd plaatsvinden. Verwacht wordt dat accenten in de uitwerkingen daarom verschillend zullen zijn. Iedere regio formuleert zijn ideale aanpak voor het bereiken van de beoogde effecten en maakt duidelijk aan welke (milieu)principes of uitgangspunten de meeste waarde wordt gehecht. Het waarom van de verschillen zal niet altijd helder zijn, omdat het gevoelige zaken betreft. Sommige verschillen kunnen bijvoorbeeld leiden tot veranderingen in de concurrentiepositie op nationaal niveau of tussen verschillende regio's binnen Nederland.

De regiegroep doet in januari 2006 een voostel voor een methodisch kader, ten behoeve van de landelijke MKBA die mede op basis van regionale maatregelenpakketten wordt gemaakt. In overleg met de regio's worden de criteria voor een expliciete en gestructureerde vergelijking van de regionale maatregelenpakketten nader uitgewerkt. In mei 2006 worden ambtelijke voorstellen voor het eerst worden vergeleken ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming over voorgenomen pakketten in de regio. In augustus 2006 zal een tweede vergelijking plaatsvinden ten behoeve van besluitvorming over nationale kaders in de Decemhernota 2006. De resultaten worden op landelijk niveau betrokken bij de discussies en afwegingen die te maken hebben met de keuze van een voorkeursvariant in de Decemhernota 2006.

De KRW vereist dat de keuze en afweging van maatregelen op basis van kosteneffectiviteit wordt verantwoord. In de methodiek wordt ervan uitgegaan dat de meest kosteneffectieve maatregelen voorrang krijgen. Deze keuze vereist uiteraard maatwerk.

De kosteneffectiviteit van regionale maatregelen wordt mede bepaald door lokale of regionale omstandigheden. Voor meer informatie over kosteneffectiviteit wordt verwezen naar de handleiding kosteneffectiviteitsanalyse.

De regionale maatregelen in de beleidsvarianten die voor de landelijke beleidsanalyse en de MKBA worden gebruikt, kunnen wat betreft schaalniveau aansluiten bij het landelijke schaalniveau van deze kosteneffectiviteitsanalyse. Sets van maatregelen per waterlichaam zijn voor de landelijke analyse niet vereist. De regio's zijn vrij om voor hun eigen beleidsanalyse een ander schaalniveau te kiezen (mits het wel voldoende gedetailleerd is om maatregelen aan te kunnen leveren voor de landelijke beleidsanalyse).

7.5. Toetsing aan het bereiken van de doelen

7.5.1. Toetsing aan het bereiken van de doelen

De maatregelen worden getoetst aan de mate van het bereiken van de doelen, dit wil zeggen dat wordt gekeken naar de effecten van het gehele maatregelenpakket op de opgave. Naast maatregelen zijn autonome (demografische en economische) en technologische ontwikkelingen van invloed op de belasting van de watersystemen. De autonome ontwikkelingen worden beschreven in verschillende CPB-scenario's en kunnen dus in de analyse worden betrokken. Over de wijze waarop CPB-scenario's bij de MKBA worden betrokken, zal begin 2006 een besluit worden genomen.

Het toetsen van het bereiken van de doelen vindt plaats op de volgende aspecten:

1. Chemische doelen oppervlaktewater (prioritaire stoffen; zie 4.6.1.)
2. Ecologische doelen oppervlaktewater: biologie en inrichting (zie 4.2.1. en 4.3.1.)
3. Ecologische doelen oppervlaktewater: stoffen (zie 4.4.1. en 4.5.1.)
4. Doelen grondwaterkwantiteit (zie 4.1.2. en 2.6.1.)
5. Doelen grondwaterkwaliteit (zie 4.1.2. en 4.8.1.)
6. Doelen van beschermde gebieden (met name waterlichamen met onttrekking van water bestemd voor menselijke consumptie (zie 4.1.1.)
7. Het 'geen-achteruitgangsprincipe' (zie 5.3.2.)

De verschillende doelen worden hier niet nader beschreven. Voor meer informatie wordt verwezen naar de aangegeven paragrafen. In januari 2006 zal de regiegroep een besluit nemen over instructies over hoe om te gaan met deze doelen in de beleidsanalyse van 2006.

7.5.2. Hulpmiddelen voor toetsing

Het toetsen van beleidsvarianten met maatregelen is niet eenvoudig. Hiervoor is vooral veel deskundigheid in maatregeleffectrelaties noodzakelijk. Deze kennis en deskundigheid is aanwezig bij verschillende organisaties (waterschappen, terreinbeheerders, adviesbureaus) en instituten (onderzoeksinstituten, GTI's). Om de aanwezige kennis zoveel mogelijk te bundelen en beschikbaar te stellen voor zowel de toetsing als het samenstellen van de beleidsvarianten met maatregelen, zijn er landelijk twee belangrijke hulpmiddelen.

Kennissysteem KRW-maatregelen.

Dit kennissysteem is nog niet operationeel, maar op basis van verkennend vooronderzoek zijn nut en noodzaak van een dergelijk kennissysteem al onderkend.

KRW-verkenner.

De KRW-verkenner is erop gericht de gebruiker inzicht te geven in de samenhang tussen nagestreefde ecologische doelen, de maatregelen die hiervoor kunnen worden getroffen en de effecten van deze maatregelen. Het hart van de KRW-verkenner bestaat uit een database met kennisregels. De KRW-verkenner moet in de komende jaren verder met informatie worden gevuld.

In het Uitvoeringsdocument Afwegingskader KRW is meer informatie opgenomen over de genoemde hulpmiddelen. Dit document zal na de behandeling van het afwegingskader in de regiegroep (januari 2006) beschikbaar komen. Daarnaast ontwikkelen en hanteren verschillende regio's eigen regionale analyse-instrumenten.

7.5.3. Kostenindicatie

Naast de toetsing op het realiseren van de doelen, is het in de verkenning voor het daaropvolgende afwegingsproces noodzakelijk inzicht te krijgen in de kosten van de verschillende maatregelenpakketten. Niet alleen de kosten van generieke maatregelen moeten bekend zijn, maar ook de kosten van de regionale maatregelen. Het gaat hierbij om direct toerekenbare kosten (investeringskosten en exploitatiekosten omgerekend naar jaarkosten) en dus niet om lastenconsequenties van bepaalde maatregelen.

Direct toerekenbare kosten zijn bijvoorbeeld investeringen in kunstwerken of aanpassing van oeverzones, opbrengstderving ten gevolge van mest/spuitvrije zones, hogere kosten wegens alternatieve werkwijzen, grondaankopen of beheervergoedingen voor natuurherstel rondom waterlopen, extra kosten van natuurvriendelijk beheer en onderhoud, en installatie-aanpassingen van de rwzi's.

7.6. Landelijke Maatschappelijke Kosten-Baten-analyse (MKBA)

7.6.1. Aanleiding voor het maken van een MKBA

De Europese Kaderrichtlijn Water vraagt om het nemen van maatregelen om de doelstellingen in 2015 te kunnen halen. Het uitvoeren van de maatregelen, waartoe in het eerste stroomgebied-beheersplan wordt besloten, heeft maatschappelijke consequenties. Uit de vorig jaar verschenen Kabinetsnota 'Pragmatische Implementatie KRW' en de discussie met de Kamer is naar voren gekomen dat er behoefte bestaat aan meer duidelijkheid over de maatschappelijke consequenties van de invoering van de KRW. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) is hierbij een belangrijk hulpmiddel. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft op aandringen van de Tweede Kamer toegezegd een MKBA op nationaal niveau voor de KRW te zullen opstellen. De toezegging is vervolgens opgenomen in de planning van het LBOW.

Deze paragraaf geeft beknopt weer wat een MKBA is en welke stappen zijn te onderscheiden bij de uitvoering van zo'n analyse. Vervolgens wordt een opzet gepresenteerd van de MKBA voor de KRW. Tot slot staan we stil bij het proces: wat wordt wanneer uitgevoerd en hoe worden de maatschappelijke organisaties erbij betrokken?

7.6.2. Wat is een MKBA?

De MKBA vergelijkt de situatie met en zonder KRW

De MKBA geeft informatie over alle relevante effecten van een maatregel op de maatschappelijke welvaart. Daarbij wordt een breed welvaartsbegrip gehanteerd, inclusief sociale aspecten en milieueffecten. De MKBA is vooral nuttig als men wil nagaan of invoering van nieuw overheidsbeleid of een nieuwe maatregel meer welvaart oplevert voor de samenleving dan wanneer dit achterwege blijft. In de MKBA gebeurt dit door de situatie met de KRW (projectalternatief) te vergelijken met de situatie zonder de KRW (nulalternatief). Dit nulalternatief is niet gelijk aan de huidige situatie aangezien zich in de tijd veranderingen kunnen voordoen ten gevolge van autonome ontwikkelingen.

De verschillen tussen het projectalternatief en het nulalternatief zijn de effecten van het project, in dit geval de maatschappelijke effecten van de maatregelen die getroffen worden in het kader van de KRW.

De MKBA richt zich met name op het vaststellen van de waarde die de samenleving toekent aan die effecten. In de MKBA worden deze effecten zo goed mogelijk in monetaire termen uitgedrukt. Echter, bij een grootschalig project als de KRW kunnen de effecten zeer divers zijn, hetgeen ertoe leidt dat in de praktijk niet alle effecten zich helemaal in geld laten uitdrukken.

Voor- en nadelen voor alle betrokken partijen

De MKBA zet de voor- en nadelen van de KRW voor alle betrokken partijen in de samenleving gedurende de beoogde levensduur van het project op een rij. Een MKBA is het resultaat van toepassing van vier onderling samenhangende uitgangspunten:

1. Alle individuen kennen een waarde toe aan de effecten die ze van de KRW ondervinden;
2. Deze waarde van effecten voor het individu kan worden uitgedrukt in geld (tevens de maatstaf van het inkomen);
3. De totale maatschappelijke waarde van (de effecten van) de KRW is gelijk aan de som van de door het individu eraan toegekende waarden;
4. Stapeling van beleid zit niet in de MKBA en de daarin uitgewerkte scenario's. De impact van beleid op anderen beleidsterreinen wordt meegenomen in de gevoeligheidsanalyse, indien daartoe aanleiding is.

Wat is een MKBA niet?

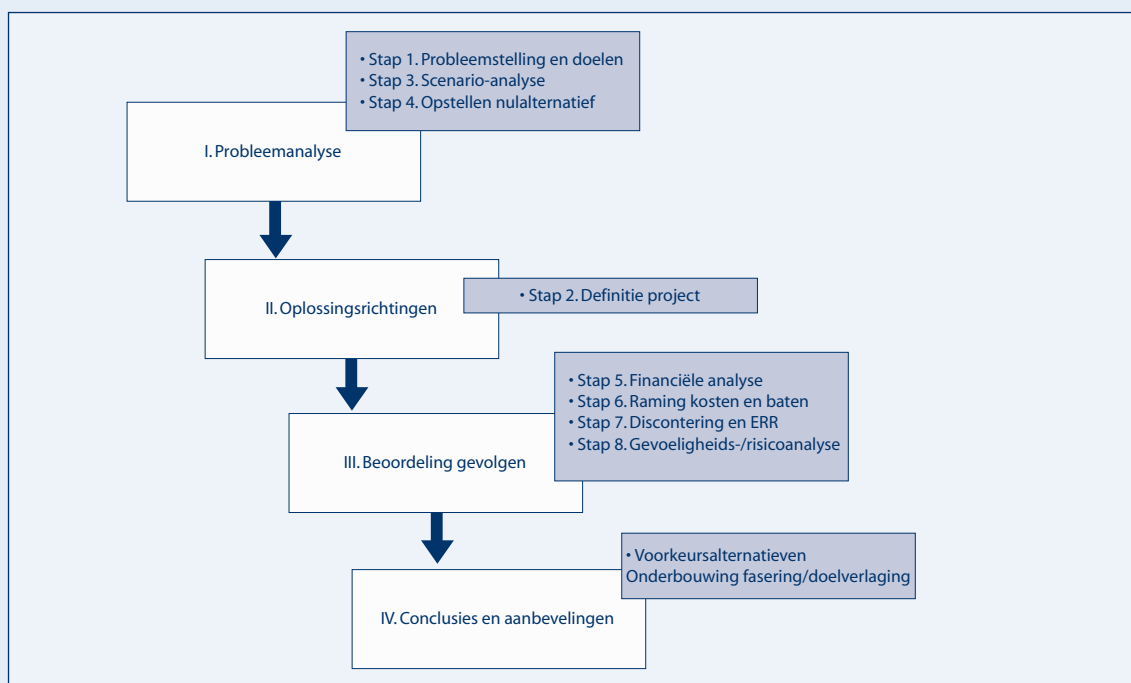
In een bedrijfseconomische analyse spelen de bekostiging en lastendrukontwikkeling mee, in de MKBA is dat niet het geval. De MKBA brengt nadrukkelijk wél in beeld hoe de lusten en lasten (baten en kosten) over diverse maatschappelijke groeperingen zijn verdeeld. De aspecten bekostiging en lastendrukontwikkeling kunnen achteraf in een aparte stap bij de discussie over de fasering en verlaging van doelstellingen worden uitgewerkt, inclusief een aantal varianten binnen het voorkeursalternatief.

7.6.3. Waarom een MKBA?

In de eerste plaats wordt met behulp van een MKBA op transparante wijze zichtbaar gemaakt wat de mogelijke maatschappelijke effecten zijn van verschillende pakketten van maatregelen (varianten/oplossingsrichtingen) en hoe deze effecten zijn verdeeld over de sectoren. Volgens een recent kabinetsbesluit dient dan ook voor maatregelen van nationaal belang, een maatschappelijke kosten-batenanalyse te worden gemaakt.

Daarnaast biedt de KRW de mogelijkheid af te wijken (faseren of verlagen) van de doelstellingen, als deze om technische redenen niet haalbaar zijn, of als het realiseren van deze toestand leidt tot maatschappelijk ongewenst hoge kosten of tot andere maatschappelijk ongewenste negatieve effecten. Dit dient echter onderbouwd te worden met overtuigende maatschappelijk-economische argumenten, die uit de MKBA kunnen worden gehaald.

Door middel van onafhankelijk onderzoek levert de MKBA dus informatie die nodig is voor een eventuele onderbouwing van uitstel of doel-/normverlaging. Het voorstel is om bij de opzet van de MKBA gebruik te maken van de basisstructuur van de OEI-systematiek voor KBA's die ook door het CPB wordt gebruikt. De MKBA volgt daarbij op hoofdlijnen het volgende schema.



Figuur 7: Schematische weergave basisstructuur KBA

Begin 2006 zullen diverse overleggroepen (werkgroep afwegingskader, regiegroep) de invulling van de stappen 4 t/m 10 uit bovenstaande figuur bespreken en afspraken worden gemaakt over een methodisch kader.

7.6.4. Proces

Voor de inbreng van landelijke en regionale overheden en maatschappelijke organisaties in de uitvoering van de MKBA voor de KRW zijn een opzet en een planning gemaakt. De interne werkstructuur bestaat uit:

- de werkgroep verkenning van maatregelen;
- de werkgroep MKBA;
- de interdepartementale begeleidingsgroep MKBA.

De werkgroep verkenning maatregelen coördineert het opstellen van beleidsvarianten. Voor de landelijke (generieke) maatregelen leveren de LBOW-clusters fiches aan met mogelijke maatregelen. Op basis van deze maatregelen doet de werkgroep verkenning maatregelen een voorstel

voor maatregelenpakketten die binnen de beleidsvarianten passen. De regionale maatregelpakketten worden door de regionale samenwerkingsverbanden in de deelstroomgebieden (RAO's/RBO's) opgesteld. De werkgroep verkenning maatregelen ondersteunt dit proces en de onderlinge afstemming tussen de regio's. Vervolgens integreert de werkgroep verkenning van maatregelen de landelijke en de regionale maatregelpakketten tot integrale beleidsvarianten, die de input vormen voor de MKBA.

De werkgroep MKBA voert de MKBA uit, waarbij de beleidsvarianten worden beoordeeld op hun effectiviteit per euro (in de kosteneffectiviteitsanalyse) en de maatschappelijke kosten en baten. In de uitwerking wordt zichtbaar gemaakt in welke mate de verschillende maatregelenpakketten bijdragen aan het bereiken van de doelen. De interdepartementale begeleidingsgroep MKBA begeleidt het gehele proces van de MKBA en stuurt waar nodig bij.

Betrokkenheid van overheden en maatschappelijke organisaties en planning MKBA

- Overheden en maatschappelijke organisaties worden actief betrokken bij en geïnformeerd over de opzet en uitwerking van de MKBA. Omgekeerd leveren zij ook zelf informatie aan.
- De planning is afgestemd op de NBW-planning, vandaar dat bij de uitvoering wordt gewerkt met tweemaal een tweejaarlijkse cyclus. De eerste cyclus (2005-2006) zal een voorlopig beeld opleveren; in de tweede cyclus (2007-2008) wordt het beeld aangevuld met nog ontbrekende kennis en informatie en wordt het meer in detail weergegeven (van grof naar fijn).
- Er is een aparte klankbordgroep ingesteld, waarin maatschappelijke organisatie de ontwikkeling van de MKBA direct kunnen volgen en begeleiden.



H08 . COMMUNICATIE

EN INSPRAAK

H08. COMMUNICATIE EN INSPRAAK



8.1. Communicatie over de Decemhernota 2005

Bij de totstandkoming van de Decemhernota 2005 is op diverse manieren gecommuniceerd met betrokken partijen.

Maatschappelijke organisaties

In het voorjaar zijn bilaterale gesprekken met relevante maatschappelijke organisaties gevoerd over de hoofdlijnen van de nota. De conceptnota 2005 was onderwerp van een OWN-themabijeenkomst in het najaar. (In maart vond al een bijeenkomst plaats over het werkprogramma 2005–2009, waar ook de opzet van de Decemhernota 2005 is besproken). Er zijn diverse bijeenkomsten geweest over specifieke thematische onderwerpen, bijvoorbeeld MEP/GEP en MKBA.

Tweede Kamer

Er is een technische briefing gehouden over de Decemhernota 2005 en de MKBA voor een aantal Tweede Kamerleden.

Breed publiek

Over de Decemhernota 2005 op zich is niet gecommuniceerd met het grote publiek. Wel zijn relevante aspecten in 2005 voor zover mogelijk meegenomen in de campagne 'Nederland leeft met Water'.

8.2. Communicatie 2006–2009

KRW

In 2004 is een geactualiseerde KRW-communicatiestrategie vastgesteld in het LBOW. De nieuwe strategie richt zich op een verschuiving van de beeldvorming rond de KRW: van 'zorgelijk, lastig en technisch inhoudelijk gedoe' naar 'nuttig, nodig en kansrijk'. De strategie benadrukt de kansen van het nieuwe waterbeleid zonder de realiteit van de opgaven uit het oog te verliezen. De kernboodschap is bedoeld als gemeenschappelijk uitgangspunt voor alle communicatie over de KRW. Voor de feitelijke communicatie met specifieke doelgroepen is altijd een vertaalslag nodig van de kernboodschap.

Het zwaartepunt van de communicatie over de KRW zal steeds meer van proces naar concrete inhoud verschuiven. Naarmate de tijd vordert, worden de doelgroepen van de communicatie uitgebreid, bijvoorbeeld met burgers en bedrijven. Zij moeten immers een deel van de kosten van de waterkwaliteitsverbetering opbrengen.

WB21

De communicatieactiviteiten onder de noemer 'Nederland leeft met Water' vormen de uitwerking van de communicatiestrategie 'Eén bron, drie stromen', die samen met de bestuurlijke partners is opgesteld ten tijde van de Startovereenkomst WB21 in 2001. Deze beschrijft drie communicatiestromen, met elk een eigen doel.

1. De publieksstroom; doel: acceptatie in brede kringen van de samenleving van de noodzaak om nieuwe oplossingen te zoeken voor problemen van het waterbeheer; bewerkstelligen van betrokkenheid bij de waterproblematiek en begrip voor het beleid.

2. De bestuurlijke stroom; doel: vergroten van kennis, draagvlak en commitment bij bestuurders en betrokken overheidsorganisaties; bevorderen dat zij hun directe verantwoordelijkheid nemen waar dat moet.
3. De functionele stroom; doel: begrip, betrokkenheid en commitment bewerkstelligen bij daadwerkelijk betrokkenen en belanghebbenden, ook als het gaat om lastige afwegingen waarbij het individuele belang moet wijken voor het collectieve.

De massamediale campagne NLMW loopt tot en met 2006. Begin 2006 wordt besloten of een vervolg van deze campagne op gebied van waterkwantiteit en waterkwaliteit nuttig en nodig is. De bestuurlijke en functionele communicatiestromen worden voortgezet.

Integratie KRW en WB21

De dossiers KRW en WB21 worden geïntegreerd opgepakt via de Decemhernota's 2005, 2006 en 2007 om uiteindelijk te kunnen komen tot een geïntegreerd stroomgebiedbeheersplan in 2009. Ook de communicatie richt zich steeds meer op integratie, zowel op landelijk niveau via het cluster communicatie, als op regionaal niveau via de regionale uitvoering van de campagne NLMW en de stroomgebiedcommunicatieteams voor de KRW.

8.3. Inspraak

In artikel 14 van de KRW staan drie (nieuwe) consultatieverplichtingen:

- Over het werkprogramma en tijdschema (2006);
- Over de lijst van de belangrijkste waterbeheerkwesties (2007);
- Over het concept-stroomgebiedbeheersplan (2008).

In de Nederlandse implementatiewetgeving is bepaald dat de inspraakbepalingen van de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing zijn. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is hiervoor primair verantwoordelijk. De ministers van VROM en LNV zijn mede verantwoordelijk waar het hen aangaat.

Eind 2005 is een eerste concept opgesteld van een document met het werkprogramma en tijdschema, dat in april/mei in de inspraak gebracht zal worden. Dit document bevat naast een inleiding over wat de Kaderrichtlijn Water is en welke onderwerpen daarbij aan de orde komen een beschrijving van hoe het planvormingsproces georganiseerd is en welke overheidslaag daarbij wanneer aan zet is.

Het werkprogramma en tijdschema gaan daarbij dus niet alleen over de besluitvorming op rijksniveau, maar ook op het niveau van provincies en waterschappen en – iets minder direct – gemeenten. Het werkprogramma kan daarom niet ter inzage worden gelegd, voordat de besturen van de betrokken organisaties op hoofdlijnen akkoord zijn met het werkprogramma en tijdschema van met name de besluitvorming.

De staatssecretaris heeft een brief gestuurd aan de RBO-voorzitters met de vraag of zij de brief met het meegestuurde tijdschema ter goedkeuring kunnen voorleggen aan de besturen van de betrokken waterbeheerders binnen hun deelstroomgebied. Wanneer de reacties van deze besturen in maart 2006 beschikbaar zijn, kan het werkprogramma en tijdschema voor de inspraak worden afgerond en ter inzage worden gelegd in april of mei 2006.

De inspraakreacties op het werkprogramma en tijdschema 2005 worden verwerkt in de Decemhernota 2006 of indien nodig in een separate nota van antwoord. De inspraakperiode, zoals bepaald in de KRW, is zes maanden en is dus langer dan in Nederland gebruikelijk is.

VROM en LNV zijn akkoord met de bovenbeschreven procedure voor het ter inzage leggen van het werkprogramma en tijdschema. De partners worden hierover nader geïnformeerd. Daarbij is er voldoende aandacht voor regionale en internationale aspecten van deze inspraakprocedure.

8.4. Inspraak 2007–2008

Aan de verdere verplichtingen van artikel 14 van de KRW wordt op een vergelijkbare manier voldaan:

- Lijst van belangrijkste waterbeheerskwesties (uiterlijk 2007): inspraak op Decemhernota 2006.
- Concept-stroomgebiedbeheersplan (uiterlijk 2008): inspraak op conceptstroomgebiedbeheersplan in 2008.

In het werkprogramma en tijdschema, dat in april/mei 2006 ter inzage wordt gelegd, zal ook de procedure voor de inspraak over deze twee punten worden beschreven. Aangezien de consultatie van de besturen over het tijdschema van de besluitvorming nog gaande is bij het verschijnen van deze Decemhernota 2005: Toelichting, wordt hier nu niet verder op ingegaan.

8.5. Invulling actieve betrokkenheid geïnteresseerde partijen bij KRW/WB21 proces

Naast de formele inspraak die in de paragrafen 8.3. en 8.4. wordt besproken, krijgt de actieve betrokkenheid van geïnteresseerde partijen op verschillende manieren vorm.

Op landelijk niveau komen onderwerpen uit de beleidsterreinen KRW en WB21 verschillende malen per jaar aan de orde in het OVN (Overlegorgaan Water en Noordzee). Dit kan in de vorm van reguliere vergaderingen (zoals over de Decemhernota 2005) of themabijeenkomsten (zoals over de MKBA). Deze werkvormen zullen ook in het vervolg van het planvormingsproces worden ingezet.

In aanvulling op de OVN-bijeenkomsten vindt regelmatig op ambtelijk, sub-bestuurlijk of bestuurlijk niveau overleg plaats tussen de departementen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. In deze overleggen komen specifieke aandachtspunten van de betreffende maatschappelijke organisaties aan de orde en is meer ruimte om hierover van gedachten te wisselen.

Op regionaal niveau is de betrokkenheid van geïnteresseerde partijen tot medio 2005 nogal verschillend geweest tussen de verschillende deelstroomgebieden. In sommige deelstroomgebieden was er al enige tijd een klankbordgroep met betrokken maatschappelijke organisaties actief betrokken bij het proces, terwijl dat in andere deelstroomgebieden nog niet het geval was. In de loop van 2005 zijn in alle deelstroomgebieden klankbordgroepen ingesteld. Daarnaast zijn in verschillende deelstroomgebieden maatschappelijke organisaties betrokken bij gebiedsgroepen, die aan de

slag zijn gegaan met het uitwerken van doelen, maatregelen, effecten en kosten in delen van het (deel)stroomgebied (vaak per beheersgebied van een waterschap).

De verwachting is, dat met het concreter worden van doelen en maatregelen in de regio ook de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties duidelijker en intensiever zal zijn.



H09 . CONSEQUENTIES

VOOR BESTUURSLAGEN

H09 . CONSEQUENTIES

VOOR BESTUURLAGEN



9.1. Inleiding

De Decernnota 2005 geeft nog geen voorkeursrichting voor oplossingen aan. Dat gebeurt in de Decernnota 2006. Hierdoor kan nog niet worden aangegeven welke bestuurslagen of sectoren welke maatregelen zullen nemen en wat de consequenties van WB21 en KRW samen zijn voor de verschillende bestuurslagen. Wel is duidelijk welke maatregelen in beeld zijn en door de verschillende bestuurslagen binnen de planvorming verder worden uitgewerkt en geanalyseerd.

9.2. Rijk

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

Gezien de wederzijdse afhankelijkheid van beleid op het gebied van water, ruimte, landbouw en natuur zijn VROM én LNV in de wet aangewezen als medeondertekenaar van de nationale Nota's waterhuishouding. Vanzelfsprekend beperkt deze betrokkenheid zich niet alleen tot dit formele moment, maar vindt er continu interdepartementale afstemming plaats. Daarom zijn deze departementen ook vertegenwoordigd in het LBOW. Het kabinet kiest ervoor dat verschillende departementen elk hun eigen bijdrage leveren en daarbij hun eigen instrumentarium optimaal benutten.

Bij het rijk ligt de nadruk op generieke maatregelen die bepalend zijn voor de milieubelasting van oppervlakte- en grondwater. De volgende maatregelen zullen in 2006 nader worden onderzocht:

- Nieuwe richtlijnen voor eisen bij milieuvergunningen van industrieën;
- Verbod op het gebruik van bepaalde chemische stoffen (in industrie, huishoudens enzovoorts);
- Mogelijkheden om belasting met nutriënten uit de landbouw te beperken (in het bijzonder andere mogelijkheden dan generieke mestwetgeving);
- Aanvullende bepalingen in het bouwbesluit voor vermindering van uitloging uit bouwmaterialen;
- Voorschriften/convenanten voor reductie van zware metalen in voedingsmiddelen en (kunst)meststoffen;
- Mogelijkheden en noodzaak van aanvullende maatregelen voor generiek grondwaterbeschermingsbeleid.

In de rol van beheerder van de rijkswateren, zal het rijk de volgende maatregelen nader bekijken en – voor zover het lopende programma's betreft – uitvoeren:

- Inrichtingsmaatregelen voor het bereiken van ecologische doelen van de KRW;
- Baggerwerkzaamheden voor het verwijderen van verontreinigd slib dat een bedreiging vormt voor het bereiken van ecologische KRW-doelen;
- Vergunningen voor lozingen op oppervlaktewater herzien op basis van de nieuwe eisen van IPPC en BAT (best available technology).

Het rijk heeft ook een belangrijk aandeel in de acties die in de actietabel bij de Beleidsbrief zijn opgenomen. In de volgende tabel zijn de acties van het rijk uit de totale actietabel geselecteerd en in dezelfde volgorde weergegeven (met een nieuwe volgnummering).

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
1	Vastleggen uitgewerkte taakstellende afspraken in nota waterhuishouding/stroomgebiedbeheersplannen	Rijk, prov, WS	2009
2	Kennisdelen meekoppelen/kosten/ strategie ruimte voor wateraanpak	WS, RWS	2006
3	Uitvoeren en kennisdelen overeenkomstig de afspraken uit de Startovereenkomst 'Naar regionale bestuursakkoorden Water-bodems'	RBOs, prov, WS, gem, RWS	2006
4	Het rijk zet zich in op vereenvoudiging van de regelgeving met als beoogd effect dat meer bagger kan worden hergebruikt. Deze regelgeving zal per 1-1-2007 van kracht zijn	Rijk	2007
5	Besluit nemen over de wenselijkheid van juridische verankering normen wateroverlast in de Decemhernota 2006	V&W	2006
6	Weten regelgeving RO: Mede op basis van de resultaten van de evaluatie van het NBW wordt in de Decemhernota 2006 bezien in hoeverre de afspraken zoals vastgelegd in het NBW aanpassing behoeven met het oog op de nieuwe instrumenten		2006
7	Nagaan in welke rijksprojecten de aansluiting kan worden versterkt met maatregelen voor WB21 en KRW die nodig zijn om het plaatselijke watersysteem op orde te brengen	RWS	2006
8	Voor rijkswateren waarvoor het veiligheidsniveau niet maatvoerend is in de Decemhernota 2006, aangeven welke bescherming tegen wateroverlast zal worden gehandhaafd	RWS	2006
9	In beeld om welke Natura 2000-gebieden in 2007 GGOR afgeleid moet worden en hoe urgent extra maatregelen zijn	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	Begin 2006
10	Een advies formuleren verbeteren van de uitvoering van verdrogingsbestrijding	Taskforce Verdroging	2006
11	Concrete afspraken over doelen en middelen verdrogingsbestrijding in het MJP2 en het ILG	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	2006
12	Samen met de NBW-partners in 2006 onderzoeken of voor de aanpak van grondwater in het stedelijk gebied in aanvulling op de nieuwe wettelijke regeling en het stedelijk waterplan praktische instrumenten of handreikingen nodig zijn om problemen met stedelijk grondwater effectief aan te pakken	Rijk	2006

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
13	Blauwe knooppunten: Zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve wateropgave op uitwisselingspunten tussen regionaal- en hoofdwatersysteem en inventariseren van mogelijkheden voor vrijwillige afspraken om knelpunten aan te pakken	Prov, WS, gem, RWS	2006
14	Uitvoeren onderzoek naar mogelijkheden afspraken op blauwe knooppunten voor waterkwaliteit en inname van drinkwater	Rijk (+RWS) i.s.m. prov, WS	
15	Actief deelnemen aan het opstellen van de Europese Guidance over de aanpak van nutriënten	Rijk	2006
16	Prioritaire stoffen: Inzetten voor verantwoorde normen en uitvoerbare maatregelen op communautair niveau	Rijk	doorlopend
17	Overleg plegen met de EU-commissie over de Nederlandse aanpak van de implementatie en over belangrijke kwesties die zijn aangeroerd in de rapportages en in deze Decemhernota 2005	Rijk	2006
18	Afstemming/aansluiting tussen KRW en de Kaderrichtlijn voor het mariene milieu inbrengen in de onderhandelingen in Brussel	Rijk	doorlopend
19	De KRW-maatregelen voor de zee zullen worden ingebed in de verdragen en afspraken vanuit de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Oslo Parijs Conventie (OSPAR)	Rijk	
20	Vorbereiden Nederlandse inbreng ministerconferentie Rijn	Rijk i.o.m. NBW partners	
21	Afspraken maken in internationale riviercommissies over de gemeenschappelijke afleiding van normen en het voorkomen van afwenteling	Rijk i.o.m. NBW partners	2007
22	Definitieve normen voor de ecologisch relevante stoffen worden na Europese of stroomgebiedharmonisatie vastgelegd in de AmvB doelstellingen en monitoring	Rijk	2008
23	Tijdschema en werkprogramma ter inzage gelegd	Rijk	Voorjaar 2006
24	Begrenzen van oppervlaktewaterlichamen voor menselijke consumptie	RWS, WS	
25	Voor de verschillende natuurlijke wateren en voor alle rijkswateren de nutriëntnormen uitwerken	Rijk	

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
26	Gebiedsgericht maatregelenpakket voor nutriënten	Prov, WS, gem, RWS	
27	Het normenstelsel en/of de toetsingswijze voor chemische stoffen herzien	Rijk	2006
28	In de Toekomstagenda Milieu een maatregelenprogramma opnemen om diffuse verontreinigingen aan te pakken	Rijk	2006
29	Aangeven welk mate van intensivering van de baggerinspanning noodzakelijk geacht wordt in het licht van de uitkomsten van de MKBA-waterbodems	RBO, prov, WS, gem	2006
30	Uitvoering Professionalisering Emissiebeheer. De andere waterbeheerders zullen worden geïnformeerd over de vorderingen van dit project	V&W	
31	Voorstellen voor de aanpak van (dier)geneesmiddelen en hormoonverstoorders in water	Rijk	2006
32	Informatie uit REACH benutten voor de KRW-implementatie	Rijk	
33	Bij de afleiding van drempelwaarden voor grondwater het advies hierover van de Technische Commissie Bodembescherming betrekken	VROM	
34	Uitwerken van het grondwaterbeschermingsbeleid mede op basis van Toekomst grondwaterbescherming in Nederland	VROM, prov	2006
35	Instandhoudingsdoelen: In beeld waar welk herstel nodig wat de ruimtelijke gevolgen zijn inclusief kosten en maatregelen boven op het bestaande beleid/nationale ambities	LNV	2005/ 2006
36	Instandhoudingsdoelen: De drie fasen van de VHR: concept-instandhoudingsdoelen, aanwijzingsbesluiten én beheersplannen, goed afstemmen met de drie Decemhernota's 2005, 2006 en 2007	Rijk	2007
37	Instandhoudingsdoelen: besluit nemen op basis van hydrologische knelpunten	LNV	2006
38	Methodiek voor het bepalen voor welke stoffen drempelwaarden moeten worden afgeleid en bepalen methodiek voor afleiden drempelwaarden	Rijk	2006

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
39	Op basis van monitoringsrichtlijnen een monitoringsprogramma opstellen dat voldoet aan de eisen van de KRW	RWS, prov, WS	2006
40	Afstemmen van monitoring voor KRW en monitoring voor instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden	Rijk, prov, WS	2006
41	Strategische MKBA: Voor de belangrijkste bronnen van verontreiniging maatregelpakketten opstellen en MKBA uitvoeren op basis van input van rijk en regio	Rijk	2006
42	Strategische MKBA: Check op de landelijke maatregelenpakketten en opstellen van regionale maatregelenpakketten behorende bij de beleidsvarianten 'beperkt' en 'fors'	Prov, WS, gem, RWS	2006
43	Vergelijken van ambtelijke concepten van maatregelpakketten van verschillende regio's ten behoeve van bestuurlijke behandeling	Rijk, prov, WS	2006

9.3. Provincies

Provincies hebben de regierol binnen het ruimtelijk en gebiedsgericht beleid dat belangrijk is voor het bereiken van WB21- en KRW-doelen. Het zwaartepunt ligt bij het combineren van beleidsmaatregelen. De provincies onderzoeken in overleg met waterschappen en gemeenten de volgende maatregelen:

- Mogelijkheden voor het combineren van WB21- maatregelen en KRW-maatregelen met andere vormen van gebiedsgericht beleid.
- Ruimtelijke doorvertaling van WB21- en KRW-maatregelen.
- Mogelijkheden en noodzaak van aanvullende maatregelen voor specifiek grondwaterbeschermingsbeleid rond onttrekkingen van grondwater bestemd voor menselijke consumptie.
- Beheersplannen voor regionale VHR-gebieden en de externe werking hiervan.
- Vertaling van verdrogingsbeleid in GGOR.

De acties uit de actietabel van de Beleidsbrief waar de provincies voor aan de lat staan of bij betrokken zijn, zijn opgenomen in onderstaande tabel.

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
1	Integrale ruimteclaim voor water (op streekplanniveau) op basis van een onderbouwde waterclaim	Prov	Medio 2006
2	Vastleggen taakstellende afspraken in provinciale beleids- en streekplannen om het watersysteem op orde te krijgen en te houden	Prov	2007

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
3	Vastleggen uitgewerkte taakstellende afspraken in nota waterhuishouding/stroomgebied-beheersplannen	Rijk, prov, WS	2009
4	Uitvoeren en kennisdelen overeenkomstig de afspraken uit de Startovereenkomst 'Naar regionale bestuursakkoorden Waterbodems'	RBOs, prov, WS, gem, RWS	2006
5	Bij het opstellen van de maatregelprogramma's in 2006 onderzoeken de regio's of het loont om watertekorten aan te pakken of dat deze beter kunnen worden geaccepteerd	Prov, WS, gem	2006
6	In beeld om welke Natura 2000-gebieden in 2007 GGOR afgeleid moet worden en hoe urgent extra maatregelen zijn	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	Begin 2006
7	Voor de overige gebieden aangeven waar maatregelen nodig zijn om de grondwaterkwantiteitsdoelstellingen van de KRW te bereiken	Prov	2006
8	Concept-GGOR in 2007 voor gebieden waarvoor waterkwantiteit sterk bepalend is voor het halen van de KRW/VHR-doelen	WS, prov	2007
9	Inventarisatie van gebieden maken waarin t.b.v. het EHS-beleid verdergaande verdrogingsbestrijding nodig is	Prov	mei 2006
10	Concrete afspraken over doelen en middelen verdrogingsbestrijding in het MJP2 en het ILG	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	2006
11	Blauwe knooppunten: Zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve wateropgave op uitwisselingspunten tussen regionaal- en hoofdwatersysteem en inventariseren van mogelijkheden voor vrijwillige afspraken om knelpunten aan te pakken	Prov, WS, gem, RWS	2006
12	Uitvoeren onderzoek naar mogelijkheden afspraken op blauwe knooppunten voor waterkwaliteit en inname van drinkwater	Rijk (+RWS) i.s.m. prov, WS	
13	Voor die wateren waar wel een inrichtingsopgave ligt maar waar geen meekoppeling met WB21-maatregelen mogelijk is zullen er inrichtingsmaatregelen moeten worden overwogen	Prov, WS, gem	
14	Gebiedsgericht maatregelenpakket voor nutriënten	Prov, WS, gem, RWS	
15	Aangeven welk mate van intensivering van de baggerinspanning noodzakelijk geacht wordt in het licht van de uitkomsten van de MKBA-waterbodems	RBO, prov, WS, gem	2006

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
16	Uitwerken van het grondwaterbeschermingsbeleid mede op basis van Toekomst grondwaterbescherming in Nederland	VROM, prov	2006
17	Van grof naar fijn werkend concept-ecologische doelen en de bijbehorende normen voor nutriënten per (sterk veranderd of kunstmatig) waterlichamen afleiden. Hierbij gebruikmaken van alternatieve methode met bestaande situatie als startpunt	Prov, WS (i.o.m. gem)	Medio 2006
18	Ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige regionale wateren vaststellen in provinciale verordeningen	Prov (i.o.m. WS)	2009
19	Aan de hand van een door rijk opgestelde methodiek bepalen voor welke stoffen de drempelwaarden worden opgesteld	Prov	2006
20	Afleiden van regionale drempelwaarden voor grondwater	Prov	2008
21	Op basis van monitoringsrichtlijnen een monitoringsprogramma opstellen dat voldoet aan de eisen van de KRW	RWS, prov, WS	2006
22	Afstemmen van monitoring voor KRW en monitoring voor instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden	RWS, prov, WS	2006
23	Strategische MKBA: Check op de landelijke maatregelenpakketten en opstellen van regionale maatregelenpakketten behorende bij de beleidsvarianten 'beperkt' en 'fors'	Prov, WS, gem, RWS	2006
24	Vergelijken van ambtelijke concepten van maatregelpakketten van verschillende regio's ten behoeve van bestuurlijke behandeling	RWS, prov, WS	2006

9.4. Waterschappen

Waterschappen spelen een hoofdrol in het uitwerken en uitvoeren van de regionale maatregelen voor zowel WB21 als KRW. De waterschappen staan daarmee voor de omvangrijke opgave om van de onderstaande maatregelen verschillende mogelijkheden uit te werken en – wanneer voor deze maatregelen gekozen wordt – de uitvoering ter hand te nemen:

- Inrichtingsmaatregelen, waarmee zowel WB21-doelen (met name vasthouden en bergen) als ecologische doelen van de KRW gerealiseerd worden.
- Specifieke maatregelen voor het realiseren van ecologische doelen (bijvoorbeeld vispassages, ecologisch beheer).

- WB21-maatregelen voor het verbeteren van de afvoer zonder bijdrage aan de ecologische doelen van de KRW.
- Maatregelen voor verbeteren van het zuiveringsrendement van rwzi's, mogelijk niet alleen voor nutriënten, maar ook voor bacteriologische kwaliteit en verontreinigende stoffen.
- Baggerwerkzaamheden in regionale wateren om doorstroomprofielen op orde te brengen, al dan niet in combinatie met het verwijderen van verontreinigde waterbodems, die een belemmering vormt voor het bereiken van de ecologische KRW-doelen.

Zowel het uitwerken als het uitvoeren van deze maatregelen betekent een belangrijke toename van de werkzaamheden en investeringen van waterschappen.

De belangrijke rol van waterschappen in het realiseren van de opgaven voor WB21 en de KRW komt ook tot uiting in de onderstaande tabel met acties uit de actietabel van de Beleidsbrief, waar waterschappen bij betrokken zijn.

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
1	Toetsen regionale watersystemen en leggen ruimteclaim	WS	2005
2	Voor zover noodzakelijk gevonden stedelijke waterplannen maken	Gem, WS	Medio 2006
3	Vaststellen nader uitgewerkte opgave tot 2015 met doorkijk naar 2050, financiële gevolgen en dekking, alsmede consequenties lastendruk	WS	2006
4	Vastleggen uitgewerkte taakstellende afspraken in nota waterhuishouding/ stroomgebiedbeheersplannen	Rijk, prov, WS	2009
5	Kennisdelen meekoppelen/kosten/ strategie ruimte voor wateraanpak	WS, RWS	2006
6	Uitvoeren en kennisdelen overeenkomstig de afspraken uit de Startovereenkomst 'Naar regionale bestuursakkoorden Water-bodems'	RBOs, prov, WS, gem, RWS	2006
7	Stedelijke wateropgave in beeld brengen (wateroverlast uit oppervlaktewater, wateroverlast in relatie tot rioolcapaciteit, grondwateroverlast)	Gem, WS	Medio 2006
8	Bij het opstellen van de maatregelprogramma's in 2006 onderzoeken de regio's of het loont om watertekorten aan te pakken of dat deze beter kunnen worden geaccepteerd	Prov, WS, gem	2006
9	In beeld om welke Natura 2000-gebieden in 2007 GGOR afgeleid moet worden en hoe urgent extra maatregelen zijn	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	Begin 2006
10	Concept-GGOR in 2007 voor gebieden waarvoor waterkwantiteit sterk bepalend is voor het halen van de KRW/VHR-doelen,	WS, prov	2007
11	Concrete afspraken over doelen en middelen verdrogingsbestrijding in het MJP2 en het ILG	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	2006

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
12	Blauwe knooppunten: Zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve wateropgave op uitwisselingspunten tussen regionaal- en hoofwatersysteem en inventariseren van mogelijkheden voor vrijwillige afspraken om knelpunten aan te pakken	Prov, WS, gem, RWS	2006
13	Uitvoeren onderzoek naar mogelijkheden afspraken op blauwe knooppunten voor waterkwaliteit en inname van drinkwater	Rijk (+RWS) i.s.m. prov, WS	
14	Begrenzen van oppervlaktewaterlichamen voor menselijke consumptie	RWS, WS	
15	Voor die wateren waar wel een inrichtingsopgave ligt maar waar geen meekoppeling met WB21-maatregelen mogelijk is, zullen er inrichtingsmaatregelen moeten worden overwogen	Prov, WS, gem	
16	Gebiedsgericht maatregelenpakket voor nutriënten	Prov, WS, gem, RWS	
17	Het voorkomen van gewasbestrijdingsmiddelen in oppervlaktewater geregeld monitoren	WS	
18	Aangeven welk mate van intensivering van de baggerinspanning noodzakelijk geacht wordt in het licht van de uitkomsten van de MKBA-waterbodems	RBO, prov, WS, gem	2006
19	Van grof naar fijn werkend concept-ecologische doelen en de bijbehorende normen voor nutriënten per (sterk veranderd of kunstmatig) waterlichamen afleiden. Hierbij gebruikmaken van alternatieve methode met bestaande situatie als startpunt	Prov, WS (i.o.m. gem)	Medio 2006
20	Ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige regionale wateren vaststellen in provinciale verordeningen	Prov (i.o.m. WS)	2009
21	Op basis van monitoringsrichtlijnen een monitoringsprogramma opstellen dat voldoet aan de eisen van de KRW	RWS, prov, WS	2006
22	Afstemmen van monitoring voor KRW en monitoring voor instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebieden	Rijk, prov, WS	2006
23	Strategische MKBA: Check op de landelijke maatregelenpakketten en opstellen van regionale maatregelenpakketten behorende bij de beleidsvarianten 'beperkt' en 'fors'	Prov, WS, gem, RWS	2006
24	Vergelijken van ambtelijke concepten van maatregelpakketten van verschillende regio's ten behoeve van bestuurlijke behandeling	Rijk, prov, WS	2006

9.5. Gemeenten

Gemeenten worden weliswaar in de implementatiewet niet genoemd als formeel bevoegd gezag voor het waterbeheer, maar diverse doelen en maatregelen die uit de Kaderrichtlijn Water voortkomen, liggen op het werkkterrein van gemeenten. Verschillende maatregelen vallen binnen of raken aan bevoegdheden van gemeenten en zij zullen hierover dan ook besluiten moeten nemen.

Omdat het voor gemeenten slechts een beperkt deel is van het totale takenpakket van gemeenten is hieronder een kort overzicht gegeven van de onderdelen van het werkkterrein van de gemeenten die een relatie hebben met WB21 en KRW. Het gaat hierbij om een overzicht van terreinen met raakvlakken, niet om een overzicht van maatregelen die genomen zouden moeten worden. Voor sommige terreinen zijn misschien helemaal geen maatregelen nodig. Dit zal nog nader bekeken moeten worden.

Wateroverlast

- frequenties en locaties van wateroverlast binnen de gemeente.

Ruimtegebruik

- reservering van ruimte voor waterbergingsgebieden;
- nieuw ruimtegebruik voor herstelmaatregelen bij onder andere beken en oevers;
- mogelijke externe werking van Vogel- en Habitatrictlijngebieden (bufferzones);
- verandering of uitbreiding van grondwaterbeschermingsgebieden met mogelijk ruimtelijke beperkingen;
- plaatselijk extensivering van landbouw in combinatie met natuurontwikkeling en recreatie;
- eventueel extra lokale milieueisen bij plannen of inrichten van nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen.

Riolering

- overstorten (vermindering debiet en vermindering van de vuiluitworp);
- afkoppeling (reductie piekafvoer regenwater en vergroting voeding grondwater);
- berging (reductie overstorten en verminderen piekbelasting op zuiveringen);
- maatregelen voor vermindering vuiluitworp van regenwaterriolen bij gescheiden rioolstelsels;
- lozing van ongezuiverd afvalwater in het buitengebied;
- lekkage van rioleringen in gebieden met relatief diepe grondwaterstanden;
- keuze type rioolsysteem.

Stedelijke water als onderdeel van waterlichaam

- voor oppervlaktewater in de stad dat deel uitmaakt van een waterlichaam, kunnen inrichtingsmaatregelen (b.v. natuurvriendelijke oevers) nodig zijn om de KRW-doelen te bereiken.

Beheer openbare ruimte

- reduceren gebruik gewasbeschermingsmiddelen;
- duurzaam materiaalgebruik bij o.a. wegmeubilair (geen zinken vangrails).

Vergunningen

- opnemen en handhaven van nieuwe of gewijzigde eisen bij verlenen milieuvergunningen;
- opnemen en handhaven nieuwe (landelijke) voorschriften in bouwvergunningen.

Bodem en grondwatersaneringen

- prioritering en eventueel versnelde aanpak van sommige bodem- en grondwaterverontreinigingen in verband met grondwaterbescherming.

De bovenstaande inhoudelijke aspecten zullen in veel gevallen leiden tot maatregelen die financiële consequenties hebben voor regionale overheden. De stijging van de totale lokale lasten die hieruit voortvloeit, is eveneens een belangrijk aspect voor gemeenten.

De actiepunten uit de actietabel bij de Beleidsbrief waarbij gemeenten betrokken zijn, zijn opgenomen in de onderstaande tabel. Het gaat om een drietal acties, waarbij de gemeenten de trekker zijn en een tiental acties waarbij gemeenten ook betrokken zijn.

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
1	Voor zover noodzakelijk gevonden stedelijke waterplannen maken	Gem, WS	Medio 2006
2	Vastleggen afspraken in structuurplannen en doorvertalen naar bestemmingsplannen	Gem	Vanaf 2007
3	Uitvoeren en kennisdelen overeenkomstig de afspraken uit de Startovereenkomst 'Naar regionale bestuursakkoorden Waterbodems'	RBOs, prov, WS, gem, RWS	2006
4	Stedelijke wateropgave in beeld brengen (wateroverlast uit oppervlaktewater, wateroverlast in relatie tot rioolcapaciteit, grondwateroverlast)	Gem, WS	Medio 2006
5	Bij het opstellen van de maatregelprogramma's in 2006 onderzoeken de regio's of het loont om watertekorten aan te pakken of dat deze beter kunnen worden geaccepteerd	Prov, WS, gem	2006
6	In beeld om welke Natura 2000-gebieden in 2007 GGOR afgeleid moet worden en hoe urgent extra maatregelen zijn	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	Begin 2006
7	Concrete afspraken over doelen en middelen verdrogingsbestrijding in het MJP2 en het ILG	LNV (i.o.m. gem, prov, WS)	2006
8	Blauwe knooppunten: Zicht op de kwantitatieve en kwalitatieve wateropgave op uitwisselingspunten tussen regionaal- en hoofdwatersysteem en inventariseren van mogelijkheden voor vrijwillige afspraken om knelpunten aan te pakken	Prov, WS, gem, RWS	2006
9	Voor die wateren waar wel een inrichtingsopgave ligt maar waar geen meekoppeling met WB21-maatregelen mogelijk is zullen er inrichtingsmaatregelen moeten worden overwogen	Prov, WS, gem	
10	Gebiedsgericht maatregelenpakket voor nutriënten	Prov, WS, gem, RWS	

nr	Actie	Actiehouder	Gereed
11	Aangeven welk mate van intensivering van de baggerinspanning noodzakelijk geacht wordt in het licht van de uitkomsten van de MKBA-waterbodems	RBO, prov, WS, gem	2006
12	Van grof naar fijn werkend concept-ecologische doelen en de bijbehorende normen voor nutriënten per (sterk veranderd of kunstmatig) waterlichamen afleiden. Hierbij gebruik maken van alternatieve methode met bestaande situatie als startpunt	Prov, WS (i.o.m. gem)	Medio 2006
13	Strategische MKBA: Check op de landelijke maatregelenpakketten en opstellen van regionale maatregelenpakketten behorende bij de beleidsvarianten 'beperkt' en 'fors'	Prov, WS, gem, RWS	2006



H10. PLANNING

2006

H10. PLANNING

2006



10.1. Planning voor 2006 en verdere werkzaamheden in 2007–2009

In de hoofdstukken 5 t/m 7 worden diverse activiteiten van WB21 en KRW beschreven die het komende jaar plaatsvinden. Dit hoofdstuk gaat in op de planning van de maatregelen in 2006. In paragraaf 10.4. staat een overzicht van de planning van de besluitvorming in de periode 2007–2009.

10.2. Planning WB21

10.2.1. Hoofdpijnen planning WB21

De planning voor de onderwerpen van WB21 is gebaseerd op de afspraken die hierover in het NBW zijn gemaakt. In het werkprogramma WB21/KRW 2005–2009 is aangegeven, dat met het oog op de interactie tussen WB21- en KRW-maatregelen en de integratie in 'waterplannen' van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten op sommige punten aanvullende werkzaamheden nodig zijn. De werkzaamheden zijn in de volgende paragrafen per thema (wateroverlast, stedelijke wateroverlast, watertekort, grondwater en algemeen) in tabelvorm uitgewerkt.

10.2.2. Wateroverlast (regionale wateren en hoofdsysteem)

	Wat	Wie	Wanneer
1	Besluitvorming status/vastlegging normen	DGW	Medio 2006
2	Advies (status) normering	Unie	Maart 2006
3	Regionale uitwerking aanpak wateroverlast 'op orde komen' 2015 1. globaal variantenaanpak: verschillende varianten met voorkeursvariant, variabele is ambitie - doel/norm bereikt - maatregelen (globaal) - kosten 2. toepassing trits 3. koppeling KRW/Bagger	Waterschappen	Februari 2006: Quick Scan Juni 2006: globale regionale uitwerkingen
4	Uitwerking serviceniveaus hoofdwatersysteem	RWS (SDG)	Februari 2006: 1° uitwerking serviceniveaus + vastlegging globale richting Juni 2006: uitgewerkte serviceniveaus + vastlegging advies

	Wat	Wie	Wanneer
5	Afspraken aanpak wateroverlast: - omvang (+ verdeling) - financiën; dekking; lastendruk (ook meekoppelgelden)	LBOW DGW coördineert	September 2006: 1 ^e behandeling concept-aanpak + afspraken (i.k.v. Decemhernota 2006) November 2006: besluitvorming
6	Integrale afweging ruimtebehoefte	Provincies	Juni 2006
7	Omvang opgaven op blauwe knooppunten (afspraken over blauwe knooppunten worden opgepakt onder 5)	Provincies (regio + RWS)	Juni 2006
8	Update klimaatscenario's, vertaling naar beleid	DGW	Maart 2006: behandeling 1 ^e rapportage Mei 2006: afronding en beleidsadvies
9	Afspraken op orde brengen legger	Unie	Maart 2006: quick scan Juni 2006 : plan van aanpak en afspraken op orde brengen
10	Inventariseren van de synergie rijksprojecten aanbrenge WB21-KRW	RWS (DGW)	Maart 2006
11	Zicht koppeling WB21- VHR maatregelen	Provincies/ waterschappen	Februari 2006: quick scan Juni 2006: zicht en regionale uitwerking
12	Check impact Europese Hoogwaterriichtlijn	DGW	Maart 2006
13	Impact nieuwe Wro op doorwerking RO	Rijk (VROM, DGW)/ provincies	September 2006: advies
14	In beeld brengen opgave en ruimteclaim	Waterschappen	Maart 2006
15	Benchmark trits en koppeling kwaliteit	Provincies en waterschappen	Juni 2006: eerste tussenresultaat November 2006: afronding

10.2.3. Stedelijke Wateropgave

	Wat	Wie	Wanneer
1	<p>In beeld brengen stedelijke wateropgave</p> <p>1. omvang</p> <ul style="list-style-type: none"> - overlast oppervlakte water - riool - afkoppelen regenwater - grondwater <p>2. varianten (globale aanpak maatregelen)</p> <p>3. kosten</p> <p>4. koppeling KRW-WB21 (en optimale mix)</p> <p>5. opstellen stedelijke waterplannen</p>	Gemeenten	<p>Juni 2006: (degelijke) quick scan opleveren (input Decemhernota 2006 + basis voor afspraken omvang/financiën/verdeling/ed)</p> <p>Oktober 2006: definitieve rapportage stedelijke wateropgave</p>
2	<p>Afspraken (globaal) over</p> <ul style="list-style-type: none"> - omvang - financiën, dekking, lastendruk - opgave 	LBOW DGW coördineert	<p>September 2006: 1^e behandeling Decemhernota 2006 + conceptafspraken + aanpak</p> <p>November 2006: besluitvorming</p>
3	Uitzoeken van betekenis van WB21 voor stad & Ommeland	Cluster WENS	<p>Juni 2006: tussenresultaten + voorlopig beleidsadvies</p> <p>Oktober 2006: afronding</p>
4	Inschatting extra financiële opgave als gevolg van afkoppeling regenwater	VROM/VNG Cluster WENS	<p>Maart 2006: oplevering quick scan</p> <p>Juni 2006: opleveren input Decemhernota 2006</p>
5	Inschatting extra financiële opgave als gevolg van stedelijk grondwater	V&W/VNG Cluster WENS	<p>Maart 2006: oplevering quick scan</p> <p>Juni 2006: opleveren input Decemhernota 2006</p>

10.2.4. Watertekort

	Wat	Wie	Wanneer
1	Regionale uitwerking watertekortopgave 1. varianten aanpak uitwerken 2. doel vaststellen: optimalisatie vs acceptatie regionale besluitvorming (globaal) 3. koppeling met maatregelen wateroverlast en KRW 4. kosten 5. maatregelen (globaal)	Provincies/ waterschappen	Februari 2006: quick scan Juni 2006: globale regionale uitwerkingen
2	Afspraken over - omvang opgave - financiën - aanpak watertekortopgave - verdeling (globaal blauwe knooppunten, afspraken omvang)	LBOW DGW coördineert	September 2006: 1 ^e behandeling December-nota 2006 concept afspraken + aanpak November 2006: besluitvorming
3	Omvang opgave op blauwe knooppunten	Provincies (regio, RWS)	Februari 2006: quick scan Juni 2006: globale uitwerking
4	Update nieuwe klimaatscenario's in beleid	DGW	Maart 2006: 1 ^e rapportage behandeling Mei 2006: afroning en beleidsadvies
5	Evaluatie beoordelingssystematiek lozingen	Cluster monitoring	Oktober 2006: tussenresultaten December 2006: afroning en advies
6	Beleidsreactie evaluatie beoordelings-systematiek lozingen	DGW	November/december 2006
7	Beleidsverkenning lange termijn warmteproblematiek	DGW (EZ)	Juni 2006: oplevering hoofdlijnen rapportage + beleidsadvies Oktober 2006: afronding
8	Evaluatie gebruik werkwijzer watertekort	DGW	Oktober 2006: 1e tussenresultaat December 2006: afronding + beleidsadvies+ aangepaste werkwijzer

10.2.5. Grondwater

	Wat	Wie	Wanneer
1	GGOR Bekend/vastleggen voor welke gebieden al in 2007 een GGOR bekend is	Provincie	Maart 2006: aanvulling kaders provincie
2	GGOR 2005 kaders	Provincie	December 2005
3	GGOR Overleg/inkadering gebieden prioriteren voor 2007	Rijk LNV en DGW (uit LBOW 12/9)	Uiterlijk januari 2006
4	Regionale uitwerking aanpak (GGOR in VHR-probleemgebieden) <ul style="list-style-type: none"> - varianten - doel/norm - maatregelen (globaal) - kosten - koppeling WB21-KRW-VHR-EHS-Verdroging 	Provincies en waterschappen	Juni 2006: (degelijke) quick scan opleveren (input Decembernota 2006 + basis afspraken globale omvang/kosten/financiën/verdeling September 2006: afspraken (verdere) fasering/prioritering vastlegging GGOR

10.2.6. Overig/Algemeen

	Wat	Wie	Wanneer
1	Voortgangsrapportage NBW	DGW	April 2006: afronding
2	Evaluatie NBW <ul style="list-style-type: none"> - hoofdlijnen (juni) - definitief eindrapport (september) 	Cluster MRE	Juni 2006: hoofdlijnen September 2006: afronding
3	Evaluatie Watertoets <ul style="list-style-type: none"> - hoofdlijnen (juni) - definitief eindrapport (december) 	DGW en Cluster MRE	Juni 2006: hoofdlijnen December 2006: afronding
4	Verkenning Blauwe Knooppunten en waterkwaliteit	DGW	Juni 2006: 1 ^e tussenresultaat hoofdlijn + eerste beleidsadvies Oktober 2006: afronding + beleidsadvies

	Wat	Wie	Wanneer
5	Uitwerking/ beleidsvoorbereiding verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid <ul style="list-style-type: none"> - verzekeringsvormen uitwerken - kabinetsbeleid implementeren (BZK/V&W) - communicatie PM Aline	LBOW/DGW Cluster IZ	PM
6	Financiële paragraaf (WB21-breed, maar gekoppeld aan KRW en Bagger) <ul style="list-style-type: none"> - totaal overzicht kosten (globaal) richting 2015 - verdeling partijen - dekking inzichtelijk - inzicht in meekoppeling - lastendruk 	DGW	Augustus 2006: afroning, input Decembernota 2006
7	Vervolg aanpak communicatie regionaal na tijdperk campagne	DGW (i.o T&V)	PM
8	Uitwerking VBTB verantwoording/voortgangsmonitoring Hoe zit het met de informatievoorziening?		Maart 2006: uitgewerkt voorstel
9	Organisatorisch mogelijk maken van integrale aanpak WB21/KRW/bagger in de regio		2006

10.3.Planning KRW

10.3.1. Samenvatting hoofdwerkzaamheden voor KRW

Ten behoeve van het overzicht zijn de belangrijkste activiteiten voor respectievelijk het rijk en de regio samengevat in tabellen 10.1. en 10.2.

Belangrijkste landelijke KRW producten in 2006 met planning		
Product	Ambtelijk concept	Bestuurlijk goedgekeurd
Maatregelpakketten per beleidsvariant voor landelijke maatregelen	December 2005	Februari 2006
Effecten en kosten van landelijke maatregelpakketten	Februari 2005	Juni 2006
Landelijke MKBA	Augustus 2005	December 2006
Decembernota 2006	September 2006	December 2006
Werkprogramma 2007	September 2006	November 2006

Belangrijkste regionale KRW producten in 2006 met planning		
Product	Ambtelijk concept	Bestuurlijk goedgekeurd
Nieuwe (voorlopige) werkkaart water-lichamen (oppervlaktewater en grondwater)	December 2005	Maart 2006 (alleen RBO)
Regionale maatregelpakketten (beleidsvarianten) als input voor landelijke MKBA	Maart 2005	Als onderdeel van notitie regionale beleidsvarianten
Monitoringsprogramma	Februari 2006	Juni 2006
Eerste concept doelen kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen (MEP/GEP)	Mei 2006	September 2006
Regionale notitie beleidsvarianten (+ input voor landelijke nota 2006)	Mei 2006	September 2006
Regionaal werkprogramma 2007	Augustus 2006	November 2006

De hoofdstukken 3 en 5 beschrijven diverse activiteiten voor 2006 en deels tot 2009. In deze paragraaf worden als basis voor de planning de activiteiten van 2006 kort samengevat.

1. Aanpassen begrenzing oppervlaktewater- en grondwaterlichamen

Een waterlichamen kaart vormt een belangrijke basis voor het monitoringsprogramma en de analyse doelen-maatregelen-effecten-kosten. In de loop van 2005 zijn nieuwe inzichten ontwikkeld ten aanzien van de begrenzing van waterlichamen. Het is daarom nodig om de waterlichamenkaart voor oppervlakte en grondwater aan te passen of – indien de huidige waterlichamenkaart voldoet – te besluiten om voorlopig met de bestaande waterlichamenkaart verder te gaan. Veel regio's hebben overigens al een nieuwe werkkaart waterlichamen vastgesteld.

2. Monitoringsprogramma voor oppervlakte- en grondwater

Eind 2005 zijn de eerste concepten van de monitoringsprogramma's voor oppervlaktewater en grondwater gereed. In 2006 worden deze concept programma's besproken in de besturen van de betreffende waterbeheerders en vervolgens aangepast en verder uitgewerkt tot definitieve monitoringsprogramma's waarover in de tweede helft van 2006 besluitvorming plaatsvindt. Ook vinden in 2006 al voorbereidingen plaats om de KRW-monitoring eind 2006/begin 2007 te kunnen starten.

3. Analyse en bepalen effecten landelijke maatregelpakketten

In november 2005 stellen de betrokken ministeries (met name V&W, LNV en VROM) de landelijke maatregelpakketten op voor de strategische MKBA in 2006. Vervolgens worden de effecten en kosten van deze maatregelpakketten bepaald. De resultaten hiervan zijn in maart 2006 gereed en worden ter beschikking gesteld aan de regio om mee te nemen bij de regionale beleidsanalyse.

4. Ontwikkelen kennissysteem voor effecten van maatregelen en ander gereedschap

Kennisinstituten ontwikkelen een kennissysteem voor informatie over ingreep-effectrelatie en een KRW-verkenner voor relaties tussen ecologische doelen en maatregelen voor landelijke en vooral ook regionale analyse van doelen-maatregelen-effecten-kosten.

5. *Bepalen eerste concept van MEP's en GEP's*

Om in 2006 al een globaal beeld te krijgen van de mate waarin met verschillende maatregelen de doelen van oppervlaktewaterlichamen bereikt kunnen worden, is het nodig om zicht te hebben op hoe de doelen van kunstmatige en sterk-veranderde wateren (MEP's en GEP's) ongeveer uit zullen gaan pakken. Dit geldt zowel voor de Rijkswateren (hoofdsysteem) als de regionale wateren. Het verdient de voorkeur een globale eerste bepaling van de MEP/GEP uit te voeren voor alle waterlichamen, waarbij natuurlijk handig gebruik gemaakt kan worden van voorbeeld-MEP/GEP's en de reeds beschikbare resultaten van vergelijkbare waterlichamen. Hoewel het een redelijke hoeveelheid werk is, heeft het nu uitvoeren van een globale bepaling voor alle waterlichamen als groot voordeel dat er meer ruimte is om discussie te voeren over de resultaten, de methode voor het uitwerken van MEP/GEP te evalueren en – waar nodig – bij te stellen. Bovendien ontstaat met de concept MEP/GEP's een compleet beeld van de belangrijkste knelpunten, die vervolgens ambtelijk, bestuurlijk en politiek besproken kunnen worden in en tussen de diverse bestuurslagen.

Diverse regio's geven er de voorkeur aan om de MEP/GEP's eerst voor een selectie van representatieve waterlichamen (pilots) uit te werken en daarna (2006 – 2007) voor alle waterlichamen. Wanneer een goede keuze wordt gemaakt van representatieve waterlichamen, zullen deze pilots veel van de bovengenoemde informatie op kunnen leveren. Deze werkwijze kan daarom ook worden toegepast. Het nadeel van deze aanpak zit met name in de MEP/GEP's die pas voor het eerst in 2007 worden opgesteld. Er is dan relatief weinig tijd voor overleg met betrokken partijen en bijstelling.

6. *Opstellen en analyseren regionale maatregelpakketten*

Een centraal onderdeel in de werkzaamheden van 2005 en 2006 is de eerste regionale beleidsanalyse, dat wil zeggen een eerste ronde van het uitwerken van doelen, maatregelen, effecten en kosten voor de regionale maatregelen. Het gaat hierbij om zowel maatregelen voor oppervlaktewater als grondwaterkwaliteit (grondwaterkwantiteit wordt meegenomen bij de uitwerking van GGOR).

Hoewel de onderdelen van deze regionale beleidsanalyse gebruikt worden voor de MKBA en de Decembernota 2006 is dit niet het primaire doel ervan. Het primaire doel is het opgang brengen van het overleg en de besluitvorming in de regio over doelen en maatregelen, die opgenomen zullen worden in het stroomgebiedbeheersplan 2009–2015. Diverse pilots in de regio hebben een eerste beeld gegeven van de problemen die spelen en de mogelijkheden om deze op te lossen. De volgende stap is een globaal totaal beeld te krijgen van de regionale mogelijkheden en de afwegingen die door de regionale overheden gemaakt moeten worden ten aanzien van doelen-maatregelen -effecten en kosten.

De regio's (RBO's en RAO's) bepalen zelf hoe deze eerste ronde doelen-maatregelen-effecten-kosten organiseren en invullen (kosteneffectiviteitanalyse, kosten-batenanalyse, regionale MKBA, interactieve gebiedsprocesbenadering). Randvoorwaarde hierbij is dat de beleidsanalyse in de regio basismateriaal in de vorm van verschillende regionale maatregelpakketten (beleidsvarianten) op kan leveren voor de landelijke MKBA. Het rijk vindt het belangrijk, dat de regionale maatregelpakketten die in de landelijke MKBA worden meegenomen door de regio's zelf worden bepaald. Deze regionale input is nodig in februari (concept maatregelpakketten) en maart (definitieve maatregelpakketten) om de landelijke MKBA tijdig af te kunnen ronden. De maatregelpakketten behoeven niet gedetailleerd te zijn, omdat ze alleen worden gebruikt voor het opstellen van de integrale beleidsvarianten voor de MKBA. De resultaten hiervan zullen ook op overeenkomstig schaalniveau worden gepresenteerd.

Naast de maatregelpakketten vormt de berekening van de kosten van de verschillende regionale maatregelpakketten en een indicatieve toetsing aan de doelbereiking input voor de landelijke MKBA. Deze informatie uit de regionale beleidsanalyse is rond juni nodig.

De uitkomsten uit de regionale analyse van beleidsvarianten en de uitspraken die op basis hiervan door de besturen van regionale waterbeheerders worden gedaan vormen een belangrijk element van de Decemhernota 2006. De RBO's wordt daarom gevraagd om medio 2006 een tussenstand op te maken van de regionale analyse van doelen-maatregelen-effecten-kosten en de belangrijkste resultaten hiervan en de conclusies die hieruit getrokken worden en deze tussenstand toe te sturen aan de stroomgebiedcoördinator als input voor de Decemhernota 2006.

Deze tussenstand, het resultaat van de eerste ronde doelen-maatregelen-effecten-kosten, is ook in de regio een belangrijke mijlpaal in het proces op weg naar de regionale 'waterplannen' die de bouwstenen aanleveren voor het stroomgebiedbeheersplan. Het verdient daarom de voorkeur hiervoor een regionale notitie op te stellen als basis voor het overleg in de regio. Aan de hand van deze notitie wordt een richting bepaald waarin de regionale maatregelen in 2007 verder worden uitgewerkt. De maanden juni, juli, augustus en september zijn daarom voorzien voor overleg binnen de besturen van de afzonderlijke waterbeheerders (DB en eventueel AB van waterschappen en GS en eventueel PS).

7. Landelijke MKBA

De verschillende landelijke en regionale maatregelpakketten worden per beleidsvariant samengevoegd tot integrale nationale maatregelpakketten. Deze beleidsvarianten (maatregelpakketten) vormen de basis input voor de landelijke MKBA, die begin augustus in concept gereed is. In mei zal een workshop plaatsvinden om tussentijdse resultaten uit te wisselen tussen rijk (landelijke MKBA) en regio (regionale beleidsanalyse).

8. Opstellen werkprogramma voor 2007

Min of meer parallel aan het opstellen van de Decemhernota 2006 wordt zowel in de verschillende regio's als landelijk, een werkprogramma voor de periode eind 2006 – 2007 opgesteld. De hoofdlijnen hiervan zijn beschreven in het werkprogramma WB21/KRW 2005-2009. Dit wordt uitgewerkt en waar nodig aangepast.

9. Begin uitwerking doelen-maatregelen-effecten-kosten voor besluitvorming in 2007

Wanneer in september de besluitvorming over de resultaten van de eerste regionale ronde doelen-maatregelen-effecten-kosten en de te volgen richting voor het vervolg is afgesloten, kan direct een start gemaakt worden met het verdere uitwerken van deze maatregelen ten behoeve van besluitvorming 2007. Bij het verder vorderen van de besluitvorming over Decemhernota 2006 in het najaar van 2006 kan ook deze informatie bij de verdere uitwerking worden meegenomen. Het verdient de voorkeur om niet te wachten met de start van de verdere regionale uitwerking als voorbereiding voor besluitvorming in 2007 tot de Decemhernota 2006 officieel is vastgesteld. In dat geval zou er namelijk in 2007 (te) weinig tijd voor deze uitwerking overblijven.

10.3.2. Besluitvorming producten KRW

De besluitvorming over de bovengenoemde KRW-producten is weergegeven in de tabel op de volgende bladzijde. Belangrijke besluitvormingsmomenten zijn:

- Waterlichamenkaart en concept-monitoringsprogramma (februari–juni)
- Regionale rapportage eerste resultaten beleidsanalyse en regionale bijdrage aan Decemhernota 2006 (mei–september)
- Landelijke Decemhernota 2006 (september–december).

Wat betreft de regionale maatregelpakketten als input voor de landelijke MKBA is in maart geen aparte besluitvorming voorzien. Bestuurlijke besluitvorming hierover in de RBO's en in de besturen van de afzonderlijke waterbeheerders kan plaatsvinden als onderdeel van de regionale notities over doelen-maatregelen-kosten-effecten die in mei/juni gereed zijn en ook input vormen voor de Decemhernota 2006. Deze regionale maatregelpakketten worden namelijk alleen gebruikt als invulling van de integrale maatregelpakketten op landelijk niveau. De resultaten van de landelijke MKBA worden in eerste instantie op landelijk schaalniveau gepresenteerd en niet op het niveau van individuele regionale maatregelen of groepen daarvan.

Verklaring van de afkortingen in tabel:

¹⁾ Status publieke participatie en besluitvorming over producten:

M = meewerken

C = consultatie (informeel)

I = inspraak (formeel)

A = advies aan afzonderlijke besturen

V = vaststellen voor gebruik in landelijk/regionaal werkproces

B = besluiten

Overzicht agenda publieke participatie, inspraak en besluitvorming 2006			2005		2006												2007			
Producten	Door	Status	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m
Concept landelijke Decemhernota 2005	Maatschappelijke organisaties: OWN (landelijk) en Klankbord-groepen (regionaal per deelstroomgebied)	C																		
	RBO	C																		
	PS/Statencommissies (provincies) en AV/Commissies (waterschappen) facultatief: Raad/raadscommissies (gemeenten)	C																		
Landelijke Decemhernota 2005	Staatssecretaris / Kabinet	C																		
	Tweede Kamer	V																		
Werkkaart begrenzing grond- en oppervlaktewaterlichamen	RBO	V																		

Overzicht agenda publieke participatie, inspraak en besluitvorming 2006			2005		2006												2007			
Producten	Door	Status	o	n	d	j	f	m	a	m	j	j	a	s	o	n	d	j	f	m
Ontwerp regionaal programma KRW-monitoring	Maatschappelijke organisaties in regionale klankbordgroepen	C																		
	RBO	A																		
	PS/Statencommissies (provincies) en AV/Commissies (waterschappen)	B																		
Regionaal programma KRW-monitoring	RBO	V																		
Globale analyse doelen-maatregelen-kosten	Maatschappelijke organisaties op niveau gebiedsgroepen	M																		
Regionale maatregelpakketten (input voor landelijke MKBA)	RBO	V																		
Concept regionale bijdrage Decem-bernota 2006: werkdoelen ecologie (MEP/GEP) en bandbreedte maatregelen-kosten	Maatschappelijke organisaties in regionale klankbordgroepen	C																		
	RBO	A																		
	PS/Statencommissies (provincies), AV/Commissies (waterschappen), Raad/raadscommissies (gemeenten)	B																		
Regionale bijdrage Decem-bernota 2006	RBO	V																		
Concept landelijke Decem-bernota 2006	Maatschappelijke organisaties: OWN (landelijk) en Klankbordgroepen (regionaal per deelstroomgebied)	C																		
	RBO	C																		
	PS/Statencommissies (provincies), AV/Commissies (waterschappen), Raad/raadscommissies (gemeenten)	C																		
Landelijke Decem-bernota 2006	Staatssecretaris	C																		
	Tweede Kamer	V																		
Definitieve analyse doelen-maatregelen-kosten	Maatschappelijke organisaties op niveau gebiedsgroepen	M																		

10.4. Decemhernota 2006

De resultaten van de uitwerking van de opgaven van WB21 (regionale wateroverlast, stedelijke wateroverlast, grondwaterkwantiteit) en van de KRW (voorlopige resultaten MEP/GEP, landelijke MKBA en regionale beleidsanalyse) worden in de Decemhernota 2005 samengevoegd tot een eerste totaalbeeld van de wateropgave van WB21 en KRW samen. Vanuit dit totaalbeeld en de uitkomsten van de MKBA van de verschillende beleidsvarianten worden keuzen gemaakt voor de hoofdlijnen van landelijke doelen en maatregelen. Ook wordt de richting bepaald waarin doelen en maatregelen zowel landelijk als in de regio in detail worden uitgewerkt in 2007. In aansluiting hierop komen de taakverdeling tussen verschillende bestuurslagen, de wijze van bekostiging, en de financiering zelf aan de orde. Onderdeel hiervan is de ingeschatte ruimtebehoefte voor het op orde brengen van het watersysteem (ex art. 2 NBW).

In de Decemhernota 2006 worden, ten behoeve van de uitvoering van het NBW (WB21/KRW) en de verantwoording (VBTB) aan de Tweede Kamer, nadere afspraken gemaakt over de voortgangsrapportage. Onderdeel hiervan is de informatie over de voortgang in het op orde brengen van het systeem conform de wateroverlastnormen. Ook over de voortgang in het opstellen van de grondwaterdoelen en het uitvoeren van de bijbehorende maatregelen wordt gerapporteerd. Tevens wordt een beslissing genomen over het KRW-monitoringsprogramma, dat overeenkomstig artikel KRW op 22 december 2006 moet worden vastgesteld.

De Decemhernota 2006 bevat bovendien een beleidsreactie op de uitkomsten van de evaluatie van het NBW.



B01 . PLANNING

OPSTELLEN BELEIDSVARIANTEN EN MKBA

B01 . PLANNING

OPSTELLEN BELEIDSARIANTEN EN MBKA

Het onderstaande overzicht laat het tijdspad zien, de activiteiten in de eerste fase van verkenning van maatregelen, en de producten voor de Decemhernota 2006. In het schema ligt het accent op het werkproces, gezien vanuit de primaire taken van de landelijke Werkgroepen Verkenning van Maatregelen en MKBA in relatie tot de uitvoeringsactiviteiten in de regio. In dit tijdschema zijn niet de landelijke en/of regionale bestuurlijke besluitvormingstrajecten weergegeven. Deze bepalen landelijk en regionaal uiteraard de exacte momenten. In het overzicht zijn enkele producten aangeduid als mijlpaal; deze vormen de basis voor de overall-planning voor 2006

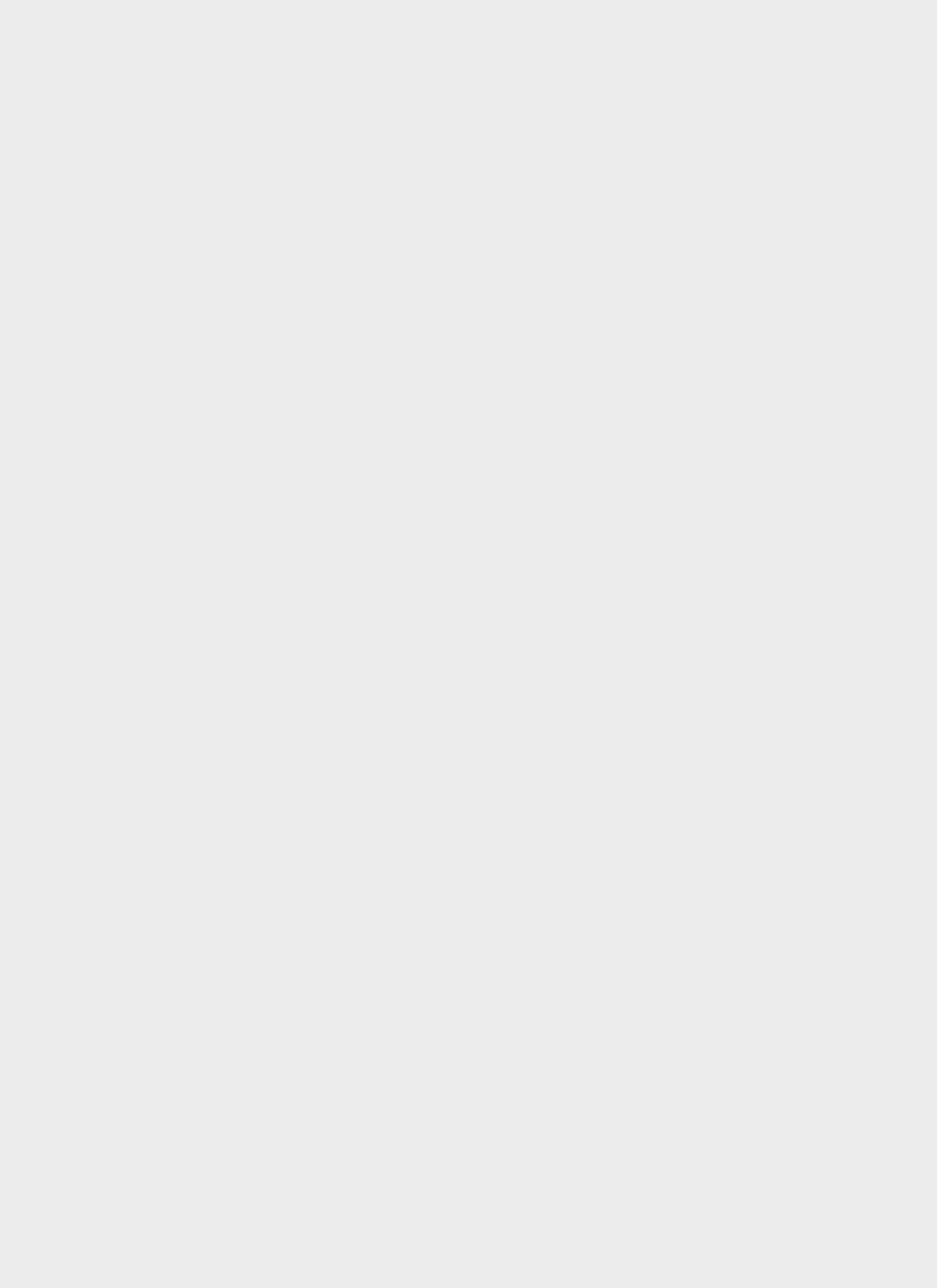
2005			
Tijdspad	Activiteiten & producten landelijk	Interactie	Activiteiten & producten regionaal
Juni	Workshop oplossingsrichtingen	↔	Agendering belangrijke punten tbv verkenning maatregelen
	Ontheffingen (rapport Syncera)	→	
Juli	Discussie aanpak verkenning maatregelen	↔	Vorbereiding regionale aanpak
Aug	Concept hoofdlijnennotitie en uitvoeringsdocument	→	
	Handboek Kosten-effectiviteits-analyse	→	
Sep	Workshop Afwegingskader met o.a. spoorboekje 2005-2006	↔	Visie en uitvoerbaarheidstoets regio
	Interactie met de werkgroep Grondwater	→	
	Emissiedata 2003	→	
	Oplevering kennisdatabase maatregelen	→	
	Overzicht analyse instrumenten	→	
Okt	Hoofdlijnenrapport + uitvoeringsdocument (via website)	→	Regionale werkplannen
		←	Benoemen pilots
	Globale kostenraming voor Decemhernota 2005		
	Concept Invulling beleidsalternatieven generieke maatregelen	→	Start invulling regionale maatregelen-pakketten
	Start en beheer kennisdatabase	↔	Aanleveren regionale maatregelen t.b.v. database
Nov	Interdepartementaal afgestemde invulling beleidsalternatieven generieke maatregelen	→	
	Aggregatieprotocol	→	
	Schaalniveau ('op zoek naar de juiste maat')	→	
	Omgang met onzekerheden	→	
	CPB-scenario's regionaliseren	→	
Dec	Populaire brochure uitvoering verkenning maatregelen + MKBA	→	
	Nota 2005 naar Tweede Kamer		

2006			
Tijdpad	Activiteiten & producten landelijk	Interactie	Activiteiten & producten regionaal
Jan	Stofstromenanalyse generieke maatregelen inclusief no-regret maatregelen 2009	→	
Feb	Workshop uitwerking maatregelen, perspectieven + praktijk handreiking MEP/GEP (WG Afwegingskader & Doelstellingen)	→	Resultaten en voortgang pilots en invulling van de pakketten met regionale maatregelen
	(Stofstromen)analyse generieke maatregelen in Cluster Milieu ¹⁸		
	Stevige vulling en kwaliteitscheck kennissysteemmaatregelen	↔	
Mrt	Uitwerking perspectieven	↔	Regionale maatregelen per beleidsthema gereed t.b.v. beleidsalternatieven
	Finale actualisatie uitvoeringsdocument	↔	Voorlopig toetsingskader (ecologische doelen)
Apr	Benchmark maatregelenpakketten Start gevoeligheidsanalyses n.a.v. benchmark	↔	Benchmark maatregelenpakketten
Mei	Aggregatie oppervlaktewater tot landelijk overzicht t.b.v. MKBA (LWG AWK)	←	Regionale (pilot)analyses afgerond en extrapolatie naar beheergebied/deelgebied
	Aggregatie grondwater tot landelijk overzicht t.b.v. MKBA (LWG Grondwater)		
	Workshop Resultaten benchmark + handreiking MEP/GEP (werkgroepen Afwegingskader & Doelstellingen)	↔	
Jun	Aanlevering Nota 2006 via Cluster Milieu		Aanlevering Nota 2006 via RBO
			Concept ecologische doelen (toetsingskader)
Jul	Vorbereiding werkproces 2007	↔	Vorbereiding werkproces 2007
Aug	Agendering en internationale vergelijking t.b.v. Internationale ministerconferentie		
	Concept MKBA		
Sep	Conceptnota 2006 in discussie		Conceptnota 2006 in discussie
	Landelijke dag werkproces 2007	↔	Visie en uitvoerbaarheidstoets regio
Okt	Toets van de MKBA door externe commissie		
Nov			
Dec	Nota 2006 naar Tweede Kamer		

Aandachtspunten bij het nader specificeren van het spoorboekje:

- De analyse van effecten van het huidige beleid voor de chemie is opgeleverd. Voor hydromorfologie en ecologie is nog geen product gereed. (Voor RWS wordt een pilot voorzien).

¹⁸ Mogelijk moet deze analyse eerder plaatsvinden i.v.m. vaststelling in Cluster Milieu, Regiegroep en LBOW



B02. OMSCHRIJVING

VAN DE BLAUWE KNOOPPUNTEN

B02. OMSCHRIJVING

VAN DE BLAUWE KNOOPPUNTEN

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
1	<p data-bbox="292 696 616 725">Watertekort (en wateroverlast)</p> <p data-bbox="292 732 1350 797">Knooppunt is dat bij te lage peilen op het IJsselmeer in de zomer de waterinlaat naar Fryslân, Groningen en Drenthe (tijdelijk) onvoldoende is.</p> <p data-bbox="292 837 1318 969">Indien het IJsselmeer beneden het streefpeil dreigt te komen zijn er problemen m.b.t. tot de waterinlaat voor Fryslân, Groningen en Drenthe. Op basis van een nu lopend droogteonderzoek in Noord Nederland en een herziening van de regionale verdringingsreeks zou een extra watervraag vanuit het IJsselmeer naar Noord Nederland kunnen worden verwacht.</p> <p data-bbox="292 976 1350 1144">In het waterakkoord Noord is afgesproken dat Fryslân in perioden van wateroverlast bij voorkeur niet het water afvoert naar het IJsselmeer. Momenteel wordt de gevraagde gemaalcapaciteit gepland voor de korte en de langere termijn, onder meer op basis van de Friese studie 'berging en afvoer'. Dit zou kunnen leiden tot de vraag om meer water uit Fryslân naar het IJsselmeer te mogen afvoeren. De problemen m.b.t. watertekort (en wateroverlast) doen zich voor in het regionale watersysteem.</p>
2	<p data-bbox="292 1240 424 1270">Watertekort</p> <p data-bbox="292 1276 1198 1341">Knooppunt bij te lage peilen in het IJsselmeer en Zwarte Meer is de watervoorziening (via Vollenhovermeer en Kadoelermeer) naar de Noordoostpolder.</p> <p data-bbox="292 1382 1359 1581">Er is een belangrijke uitwisseling van de Noordoostpolder met het IJsselmeer en het Zwarte Meer (via Vollenhovermeer en Kadoelermeer). Vanuit de rijkswateren wordt water ingelaten naar het Vollenhovermeer en Frieslandsboezem om verdroging tegen te gaan. Onderschrijding van het streefpeil van de het IJsselmeer/Zwarte Meer in de zomerperiode geeft problemen m.b.t. de wateraanvoer naar de Noordoostpolder. De problemen m.b.t. watertekort doen zich met name voor in het regionale watersysteem.</p>
3	<p data-bbox="292 1677 424 1706">Watertekort</p> <p data-bbox="292 1713 1350 1742">Knooppunt is het op peil houden van en het waarborgen van de waterkwaliteit in de Veluwerandmeren.</p> <p data-bbox="292 1783 1359 2013">Er is een belangrijke uitwisseling tussen Oostelijk en Zuidelijk Flevoland met het IJsselmeer, Markermeer en de Veluwerandmeren. Het gaat om 1) afwatering vanuit de polders, 2) het op peil houden (o.a. t.b.v. de recreatie) en het doorspoelen (t.b.v. de waterkwaliteit) van de Veluwerandmeren en 3) waterinlaat naar de omliggende gebieden vanuit de Veluwerandmeren om verdroging tegen te gaan. Bij onderschrijding van het streefpeil in de zomerperiode is de wateraanvoer vanuit de Veluwerandmeren naar de omliggende gebieden een knelpunt. Bij extreme droogte doen de problemen zich vooral voor in de Veluwerandmeren.</p>

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
4	Meppelerdiep
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is de afwatering rond Meppel.</p> <p>Partijen betrokken bij beheer van het Meppelerdiep en het stroomgebied treffen voorbereidingen voor een integrale studie naar de mogelijkheden om de WB21 trits vasthouden-bergen-afvoeren nadere invulling te geven in beleid en maatregelen.</p> <p>Tijdens droge periode zijn er problemen te verwachten m.b.t. de wateraanvoer naar de zuidelijke helft van Drenthe en de veenkoloniën. In natte periode zijn er problemen te verwachten met de waterafvoer vanuit het Meppelerdiep naar het Zwarte Water. Het Meppelerdiep kan in zeer natte perioden de aanvoer vanuit de regio niet verwerken waardoor er o.a. een knelpunt ontstaat bij de afwatering rond Meppel. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem (wateroverlast) en in het regionale watersysteem (wateroverlast en watertekort).</p>
5	Overijsselsche Vecht
	<p>Wateroverlast Knelpunt is de afwatering van de Overijsselsche Vecht.</p> <p>Het beheer van de Overijsselsche Vecht is nu nog in handen van Rijkswaterstaat Oost Nederland. Na de overdracht van de Overijsselsche Vecht aan de waterschappen Groot Salland en Velt en Vecht is er sprake van verschillende beheerders. Daarnaast is van belang dat de afvoer van de Overijsselsche Vecht, na de IJssel, de belangrijkste voeding is van het IJsselmeersysteem. Als gevolg van te hoge peilen op het IJsselmeer is er sprake van opstuwning van het water op de Overijsselsche Vecht, waardoor de regionale waterafvoer stagneert. Partijen betrokken bij het beheer van de Overijsselsche Vecht en het Zwarte Water gaan in de vorm van een pilot de waterkwantiteits- en waterkwaliteitspunten nader specificeren en hiervoor beleid ontwikkelen. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem (te hoge peilen IJsselmeer) en in het regionale watersysteem.</p>
6	Twenthekanaal
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is onvoldoende wateraanvoer in droge perioden naar Overijssel en het reduceren van de regionale afvoer naar de IJssel onder de omstandigheden van hoogwater op de IJssel.</p> <p>Het Twenthekanaal is van belang voor de wateraanvoer tijdens droge perioden naar nagenoeg geheel Overijssel en delen van Gelderland en Drenthe.</p> <p>Wat de waterafvoer betreft heeft het Twenthekanaal tevens een rol bij de afvoer van delen van Overijssel en Gelderland naar de IJssel. Deze problematiek komt overigens ook aan de orde in de pilot voor de zijdelingse toestroming naar de IJssel (zie hiervoor de omschrijving bij knooppunt 6). De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem (wateroverlast) en in het regionale watersysteem (watertekort).</p>

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
7	Stroomgebied Rijn en IJssel
	<p>Wateroverlast Knelpunt is het reduceren van de regionale afvoer naar de IJssel onder de omstandigheden van hoogwater op de IJssel.</p> <p>De problematiek richt zich primair op de aanzienlijke zijdelingse toestroom (regionale afvoer) vanaf de oostzijde van de IJssel, specifiek onder de omstandigheden van hoogwater op de IJssel. Provincie Gelderland, RWS Oost Nederland en waterschap Rijn en IJssel zijn bezig gezamenlijk een pilot uit te voeren gericht op 1) het kwantificeren van de afstroming vanuit het stroomgebied Rijn en IJssel, 2) de mogelijkheid deze afvoer d.m.v. regionale retentiemaatregelen te reduceren en 3) het bepalen van de gevolgen daarvan op de hoogte van Maatgevende Hoog Waterstand (veiligheids criterium) op de IJssel. (Opmerking: in de pilot zal tevens aan de orde komen of het wenselijk is om de afvoer van de Oude IJssel naar de IJssel te regelen in een waterakkoord. Het is overigens minder gewenst om de punten 5 en 6 op te nemen in één integraal waterakkoord. Er zou dan een te groot, onoverzichtelijk waterakkoord ontstaan met te veel verschillende problemen en te veel partijen.) De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem (veiligheid) en in het regionale watersysteem.</p>
8	Valleikanaal/Grebbesluis
	<p>Watertekort Knelpunt is de wateraanvoer t.b.v. doorspoelen van de grachten van Amersfoort.</p> <p>Via de Grebbesluis kan water worden ingelaten vanuit de NederRijn naar het Valleikanaal. Met name in droge zomers is dit van belang in verband met het doorspoelen van onder andere de grachten van Amersfoort. Hierbij wordt opgemerkt dat deze problematiek tijdens de droge zomer van 2003 in de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW) al aan de orde is geweest. Het probleem doet zich voor in het regionale watersysteem.</p>
9	Zuidelijk Utrecht – Amsterdam-Rijnkanaal/Lek
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is de wateraanvoer vanuit de Lek naar de Kromme Rijn en de waterafvoer van de aanliggende gebieden op het Amsterdam-Rijnkanaal.</p> <p>Watertekort: aanvoer van water naar de Kromme Rijn is niet mogelijk bij lage waterstanden van de Neder Rijn/Lek en moet dan terugvallen op een beperkte aanvoer vanuit het Amsterdam-Rijnkanaal. Dit heeft ook gevolgen voor het Vecht gebied. Zolang de energiecentrale te Utrecht niet volledig terug kan vallen op het landelijk energienet doet zich een probleem voor in tijden van waterschaarste. Naast de energiecentrale zijn er namelijk vele vragers (o.a. Kleinschalige Water Aanvoervoorzieningen) in het zuidelijk deel van het Amsterdam-Rijnkanaal. Bovendien is het gebied van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden een doorvoergebied voor de rest van het deelstroomgebied Rijn-West ten zuiden van het Noordzeekanaal. De verdeling van water tussen de verschillende partijen is slechts ten dele vastgelegd. Hierover zullen nadere afspraken gemaakt worden, waarbij de nieuwe verdringsreeks als leidend wordt beschouwd.</p> <p>Wateroverlast: het gebied van de Oude Rijn voldoet nog niet aan de regionale normen van wateroverlast. Oplossingen worden gezocht in vasthouden, bergen en afvoeren. De huidige natuurlijke route van afvoeren is richting Rijnland. Oplossingsrichtingen (bijvoorbeeld extra afvoer op het Amsterdam-Rijnkanaal) moeten nog verder worden uitgewerkt en maatschappelijk afgewogen worden. Ook het gebied tussen de rijksweg A12 en de Gekanaliseerd Hollandsche IJssel voldoet niet aan de normen van wateroverlast en watert af op het Amsterdam-Rijnkanaal. Ook hier moeten oplossingen nog verder worden uitgewerkt. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem en in het regionale watersysteem.</p>

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
10	Amstel, Gooi & Vecht – Amsterdam-Rijnkanaal/Lek
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is de wateroverlast in het Amstelgebied en de onvoldoende wateraanvoer vanuit het Markermeer.</p> <p>Wateroverlast: er is nog afstemming nodig over de maximale peilen in het hoofdwatersysteem. Indien de maximale peilen bereikt worden, is de afvoer van het Amstelgebied niet meer mogelijk en zal het water in de regio tijdelijk geborgen moeten worden. In deze perioden kan er sprake zijn van wateroverlast.</p> <p>(Zoet)watertekort: er is een mogelijk toekomstig knelpunt als de inlaat van water vanuit Markermeer, vanwege de lage peilen, niet meer mogelijk is. Het Vecht & Amstelgebied is dan afhankelijk van aanvoer vanuit Amsterdam-Rijnkanaal en de Kromme Rijn. De problemen doen zich voor in het regionale watersysteem.</p>
11	Hollandsche IJssel
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is de reducering van de regionale afvoer op de Hollandsche IJssel. Daarnaast is er in situaties van watertekort onvoldoende zoet water beschikbaar voor de peilhandhaving en het tegengaan van verzilting.</p> <p>Wateroverlast: Voor de Hollandsche IJssel worden de maatgevende hoogwaterstanden bereikt bij een gesloten kering bij Krimpen aan den IJssel. Daarbij vult de Hollandsche IJssel zich achter de kering. In dit geval is de bijdrage van de uitgeslagen hoeveelheid water door de regio substantieel. Indien het maximale peil bereikt wordt, is er sprake van een bemalingsstop. Met het huidige waterakkoord is er geen wateropgave in het regionaal watersysteem, in termen van het vinden van waterberging, dankzij een uitgekiend beheer van de stormvloedkering. In de toekomst ontstaat er als gevolg van klimaatveranderingen mogelijk wel een waterbergingsprobleem.</p> <p>Watertekort: De waterbeheerders hebben afspraken gemaakt over de inname van water van de Hollandsche IJssel en Lek. Het gaat om informatie- en inspanningsverplichtingen bij dreigende verzilting en watertekort. In extreme omstandigheden is er echter onvoldoende water beschikbaar om de peilen in het regionale watersysteem te handhaven en kan er sprake zijn van verzilting. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem (wateroverlast) en het regionale watersysteem (watertekort).</p>
12	Mark-Dintel/Volkerak-Zoommeer
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is de stremming van de regionale afvoer bij hoge waterstanden op het Volkerak-Zoommeer. Daarentegen is er bij lage Rijnafvoeren onvoldoende water beschikbaar voor de regio.</p> <p>Wateroverlast: de afvoer van het regionale systeem in West-Brabant is relatief gezien voor het hoofdwatersysteem de grootste aanvoer. Problemen ontstaan echter vooral wanneer de afvoer van het hoofdwatersysteem naar zee wordt gestremd door hoge waterstanden op zee of wanneer de wind uit ongunstige hoek waait. Als gevolg hiervan stijgen de waterstanden in het hoofdwatersysteem en wordt de afvoer van het regionale systeem gestremd en treedt de rivier de Mark/Dintel buiten haar oevers, met o.a. wateroverlast bij Breda. In de toekomst zal dit probleem nog toenemen door verhoging van de zeespiegel en wanneer in het project Ruimte voor de Rivier de benedenrivieren het Volkerak-Zoommeer als berging gaan gebruiken. Dit resulteert in een verminderde afvoer vanuit West-Brabant.</p> <p>Watertekort: Bij zeer lage afvoer van de Rijn kan er geen water meer worden ingelaten bij de Volkeraksluizen en komt het regionale watersysteem water tekort. Naast aanvoer t.b.v. landbouw en natuur speelt ook de vaardiepte op een gegeven ogenblik een belangrijke rol.</p>

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
	<p>Vervolg pagina 175</p> <p>Rond het Volkerak-Zoommeer lopen momenteel twee studies.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) De planstudie Volkerak-Zoommeer richt zich op de verbetering van de waterkwaliteit. Hiertoe zal op korte termijn een keus gemaakt worden om het Volkerak-Zoommeer te gaan doorspoelen met zoet water of te laten verzilten. 2) In het kader van Ruimte voor de Rivier wordt het Volkerak-Zoommeer genoemd als mogelijk opvangbekken voor hoge rivierafvoeren. De zoetwatervraag vanuit het Hollandsche Diep neemt in beide opties toe en dat kan aanleiding zijn tot problemen met verzilting. Deze problematiek heeft overigens ook consequenties voor knooppunt 13. Het regionaal watersysteem in West-Brabant en het omliggende hoofdwatersysteem zijn dermate met elkaar verknoopt en er vinden dusdanig veel ontwikkelingen plaats die mogelijk ingrijpende gevolgen kunnen hebben, dat het door de regionale waterbeheerders wenselijk wordt geacht voor deze gehele regio te zijner tijd toe te werken naar een nieuw waterakkoord, in aansluiting op het huidige waterakkoord Volkerak-Zoommeer. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem en in het regionale watersysteem.
13	West-Brabant
	<p>Watertekort Knelpunt is de onvoldoende wateraanvoer naar West-Brabant.</p> <p>Via een open verbinding (de Amer) kan in tijden van watertekort water onttrokken worden aan de Bergsche Maas (RWS Zuid-Holland). Ten aanzien van de Bergsche Maas is niet geheel duidelijk in hoeverre vroegere uitgangspunten voor de inname van water door het drinkwaterbedrijf Evides nog steeds geldig zijn. Voorheen wenste men uitsluitend Maaswater in te nemen. In tijden van lage rivierafvoeren op de Maas (in combinatie met waterinname op andere punten langs de Maas) bestond de kans dat geen Maaswater, maar Rijnwater werd ingenomen. Het Rijnwater had naar het oordeel van het drinkwaterbedrijf een te hoog zoutgehalte. Indien het drinkwaterbedrijf uitsluitend Maaswater wenst in te nemen ontstaat er een mogelijk tekort aan water ten behoeve van West-Brabant. Dit leidt tot verdroging/verzilting van West-Brabant. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem en in het regionale watersysteem.</p> <p>Noot: een grotere zoetwaterbehoefte voor West-Brabant heeft direct gevolgen voor de gehele waterverdeling in de Rijn-Maas-Delta. Meer zoet water naar de zuidelijke riviertakken betekent minder naar de noordelijke riviertakken, hetgeen gevolgen kan hebben voor de zoutindringing via de Nieuwe Waterweg c.q. Nieuwe Maas. Daarmee wordt mogelijk de zoetwaterinname langs Hollandsche IJssel en Lek beïnvloed.</p>
14	Oost-Brabant
	<p>Wateroverlast Knelpunt is de gestremde regionale afvoer bij hoogwater op de Maas met als gevolg wateroverlast in Den Bosch en omgeving.</p> <p>Bij hoogwater op de Maas stremt deze de lozing onder vrij verval vanuit het regionale systeem, de riviertjes Aa en Dommel via de Dieze bij Crevecoeur en later meer stroomafwaarts ook via het Drongelenskanaal. Hierdoor kan wateroverlast in Den Bosch en omgeving ontstaan.</p> <p>De wateroverlast wordt vergroot door de Maaswerken, waardoor de hoogwaterstanden op de Maas ter hoogte van Den Bosch zijn toegenomen. Nu valt de hoogwaterpiek van de zijwateren meestal voor de hoogwaterpiek van de Maas. Voorkomen moet worden dat de hoogwaterpieken van de zijwateren door maatregelen in de regio meer samen gaan vallen met die van de Maas. Gevolg: eerdere en langere stremming van de afvoer van de riviertjes Aa en Dommel.</p>

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
	<p>Vervolg pagina 176</p> <p>In de toekomst bestaat het risico dat door klimaatverandering en nieuwe maatregelen in het hoofdsysteem (Integrale Verkenning Maas) de afvoermogelijkheden vanuit het regionaal watersysteem bij Den Bosch verder verslechteren.</p> <p>Om de afwatering van het hele deelstroomgebied Oost-Brabant op de Maas te dekken, omvat dit knooppunt ook de afzonderlijke uitwisselingspunten van de Raam (bij Grave) en van de Hertogswetering met de Maas. Dit zijn nu nog geen knelpunten, maar ze kunnen door bemaling gaan bijdragen aan een regio-overstijgend probleem van zijdelingse afvoer bij hoogwater op de Maas. Dit probleem hangt op soortgelijke wijze als bij Den Bosch samen met (dreigende) regionale waterlast, zij het op kleinere schaal (Grave). De problemen doen zich met name voor in het regionale watersysteem.</p>
15	Noord-Limburg
	<p>Wateroverlast</p> <p>Knelpunt is de stremming in de regionale afvoer waardoor er wateroverlast kan optreden.</p> <p>De afwatering van het beheersgebied van waterschap Peel en Maasvallei op de Maas vindt op een natuurlijke manier plaats en wordt niet gestuurd door bijvoorbeeld een gemaal. Nu valt de hoogwaterpiek van de zijwateren meestal voor de hoogwaterpiek van de Maas. Voorkomen moet worden dat de hoogwaterpieken van de zijwateren door maatregelen in de regio meer samen gaan vallen met die van de Maas.</p> <p>Bij hoog water op de Maas wordt de afvoer van de zijwateren bemoeilijkt, daardoor wordt het water in de zijrivieren opgestuwd in de beekdalen en kan in het regionale systeem wateroverlast optreden. In de praktijk gaat het dan om o.a. Gennep.</p> <p>Het kwantificeren van de regionale wateropgave kan pas plaatsvinden als duidelijk wordt welke maatregelen in de regio (kunnen) worden genomen. Elke maatregel afzonderlijk zal nagenoeg geen effect hebben op het hoofdwatersysteem, maar de combinatie van deze regionale maatregelen wel. Tijdens dit traject moet gekeken worden wat voor effect de combinatie van de verschillende maatregelen heeft op het hoofdwatersysteem en of een win-winsituatie voor het regionale en hoofdwatersysteem bereikt kan worden. Na deze analyse wordt duidelijk of er een (resterende) opgave is. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem en in het regionale watersysteem.</p>
16	Zuid-Limburg
	<p>Wateroverlast en watertekort</p> <p>Knelpunt is de stremming in de regionale afvoer door hoogwater op de Maas waardoor er wateroverlast kan optreden. In droge perioden is er onvoldoende aanvoer van water uit met name de Roer met te lage waterstanden op de Maas tot gevolg.</p> <p>Wateroverlast: De afwatering van het beheersgebied van waterschap Roer en Overmaas op de Maas vindt op een natuurlijke manier plaats en wordt niet gestuurd door bv een gemaal. Nu valt de hoogwaterpiek van de zijwateren meestal voor de hoogwaterpiek van de Maas. Voorkomen moet worden dat de hoogwaterpieken van de zijwateren door maatregelen in de regio meer samen gaan vallen met die van de Maas.</p> <p>Bij hoog water op de Maas wordt de afvoer van de zijwateren bemoeilijkt, daardoor wordt het water in de zijrivieren opgestuwd in de beekdalen en kan in het regionale systeem wateroverlast optreden. In de praktijk gaat het dan om o.a. Roermond.</p> <p>(Zoet)watertekort: Met name de Roer is een belangrijke toevoer voor de Maas bij laag water. Als er te weinig aanvoer vanuit de Roer is, levert dit mogelijk een watertekort op voor de Maas.</p>

Nr.	Naam blauw knooppunt met omschrijving van het knelpunt
	<p>Vervolg pagina 177</p> <p>Voor zowel wateroverlast als watertekort geldt dat de problemen door klimaats-veranderingen kunnen verergeren. Het kwantificeren van de regionale wateropgave kan pas plaatsvinden als duidelijk wordt welke maatregelen in de regio (kunnen) worden genomen. Elke maatregel afzonderlijk zal nagenoeg geen effect hebben op het hoofdwatersysteem, maar de combinatie van deze regionale maatregelen wel. Tijdens dit traject moet gekeken worden wat voor effect de combinatie van de verschillende maatregelen heeft op het hoofdwatersysteem en of een win-winsituatie voor het regionale en hoofdwatersysteem bereikt kan worden. Na deze analyse wordt duidelijk of er een (resterende) opgave is. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem en in het regionale watersysteem.</p>
17	Brabantse en Limburgse kanalen
	<p>Wateroverlast en watertekort Knelpunt is de waterverdeling tussen Maas en de Midden Limburgse en Noordbrabantse Kanalen.</p> <p>Watertekort: er is een belangrijk knelpunt met betrekking tot de waterverdeling tussen de Maas en de Midden Limburgse en Noordbrabantse Kanalen (MLNBK). De wateraanvoer naar de regio wordt beperkt door de beschikbaarheid van water op o.a. de Maas. In tijden van schaarste aan water zijn er afspraken gemaakt over de waterverdeling. De daadwerkelijk benodigde hoeveelheid water is relatief klein, echter het invloedsgebied dat gevoed wordt met de wateraanvoer is groot. Bovendien is er de wens van een nog grotere wateraanvoer om verdroging te bestrijden (bv. herstel van de Groote Peel).</p> <p>Wateroverlast: uit de quick scan robuustheid hoofdsysteem kwam naar voren dat het Wilhelminakanaal en de Zuid-Willemsvaart niet op orde zijn. De regio kan gelimiteerde overschotten aan water afvoeren op het Wilhelminakanaal en de Zuid-Willemsvaart. De problemen doen zich voor in het hoofdwatersysteem en in het regionale watersysteem.</p>
18	Noord-Holland
	<p>Watertekort en wateroverlast Knelpunt is dat bij te hoge waterstanden op het Markermeer respectievelijk IJsselmeer de waterafvoer uit delen van het gebied van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier stagneert met als gevolg mogelijke wateroverlast.</p> <p>Tevens is er een knelpunt bij te lage waterstanden op het Markermeer resp. IJsselmeer in de zomer waardoor de waterinlaat naar Noord-Holland (tijdelijk) onvoldoende is.</p> <p>De problemen met betrekking tot wateroverlast en watertekort doen zich met name voor in het regionale watersysteem.</p>





COLOFON

De Decemhernota KRW/WB21 2005 is een gezamenlijke uitgave van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het Ministerie van Volks-huisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

DE DECEMEBERNOTA KRW/WB21 2005 BESTAAT UIT TWEE DELEN:

de Beleidsbrief en de Toelichting daarop.

Beide documenten zijn te downloaden onder publicaties op www.kaderrichtlijnwater.nl.

U KUNT DE DOCUMENTEN BESTELLEN BIJ:

Cabri, Lelystad

E-mail: cabri@cabri.nl

Tel.: (0320) 285 310

COÖRDINATIE DRUKWERK:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat,
Directoraat-Generaal Water

VORMGEVING:

TACCT BV, communicatie voor overheid
en non-profit, 's-Hertogenbosch
www.tacct.nl

FOTOGRAFIE:

RWS/ AGI

Marcel Bekken, De Beeldkuil

Provincie Noord-Brabant, directie Ecologie

Piet Verdonshot

Vliegerfoto Jaap de Vlas

DRUK:

Drukkerij VNV

OPLAGE:

Beleidsbrief 3.000 Toelichting 1.000

Dit document is gedrukt op chloorvrij papier.

Aan dit document kunnen geen rechten ontleend worden.

Januari 2006

VROM ● ■ ■ ■ ■



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Water



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Water