

Aan:
de voorzitter en leden van
provinciale staten van Drenthe

Assen, 7 april 2004
Ons kenmerk 13/6.1/2004002513
Behandeld door de heer R. van Veen (0592) 36 58 93
Onderwerp: Kaderrichtlijn water

Geachte voorzitter/leden,

De Kaderrichtlijn water (KRW) is een Europese richtlijn (2000/60/EG) die vanaf 22 december 2000 van kracht is. Elke lidstaat van de Europese Gemeenschap is verplicht de KRW te implementeren en uit te voeren. Het doel van de richtlijn is te komen tot schone, ecologisch gezonde wateren. De KRW schrijft een systematiek voor om in elk stroomgebied, via voorgeschreven stappen, uiteindelijk dit doel te bereiken en hierover te rapporteren aan Brussel.

Nederland is ingedeeld in vier stroomgebiedsdistricten, te weten: Rijn, Maas, Eems en Schelde. Het stroomgebiedsdistrict van de Rijn is weer opgedeeld in vier deelstroomgebieden. De provincie Drenthe ligt in de (deel)stroomgebieden Rijn-Noord en Rijn-Oost en ook in het stroomgebiedsdistrict Eems.

Inmiddels wordt in de verschillende stroomgebieden gewerkt aan de rapportageverplichtingen voor 2004. In de bijgevoegde notitie Implementatie kaderrichtlijn water krijgt u meer informatie over de organisatie van het proces, de inhoud van de voorlopige rapportage, de verantwoordelijkheden van de diverse overheden, de ambities waar op dit moment op aangekoerst wordt en het provinciale besluitvormingsproces zoals wij dat voor ogen hebben.

Wij zullen u op de hoogte houden van de voortgang van het project.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten van Drenthe,

, secretaris

, voorzitter

Bijlage(n):
cs/coll.

Implementatie Kaderrichtlijn water

26 februari 2004

1. Inleiding

De Kaderrichtlijn water (KRW) is een Europese richtlijn (2000/60/EG) die vanaf 22 december 2000 van kracht is. Elke lidstaat van de Europese Gemeenschap is verplicht de KRW te implementeren en uit te voeren. Het doel van de richtlijn is te komen tot schone, ecologisch gezonde stroomgebieden, waarin op een duurzame manier met het gebruik van water wordt omgegaan. De KRW schrijft een systematiek voor om in elk stroomgebiedsdistrict, via voorgeschreven stappen, uiteindelijk dit doel te bereiken en hierover in de stroomgebiedsbeheersplannen te rapporteren aan Brussel.

2. Organisatie

Nederland is ingedeeld in vier stroomgebiedsdistricten, te weten: Rijn, Maas, Eems en Schelde. Het stroomgebied van de Rijn is opgedeeld in vier deelstroomgebieden. De provincie Drenthe ligt in de deelstroomgebieden Rijn Noord en Rijn Oost en in stroomgebiedsdistrict Eems.

Het Rijk, als eerstverantwoordelijke voor de implementatie van de KRW, coördineert de implementatie. De staatssecretaris van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VW) heeft per stroomgebiedsdistrict een coördinator aangesteld met als taak het coördineren van het proces om te komen tot de stroomgebiedsbeheersplannen.

Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor het Coördinatiebureau Rijn en Maas. Dit bureau coördineert namens het Rijk de werkzaamheden in het Rijn- en Maas-gebied. Werkzaamheden in het Schelde- en Eems-gebied worden hier op afgestemd.

Bestuurlijke besluitvorming op landelijk niveau vindt plaats in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water dat regelmatig met de staatssecretaris van het Ministerie van VW overlegt. Namens de provincies neemt onder andere gedeputeerde Swierstra aan dit overleg deel. Het Rijk is vertegenwoordigd door de staatssecretaris van VW.

Per stroomgebied is een werkstructuur afgesproken. In grote lijnen bestaat deze werkstructuur uit een Regionaal Bestuurlijk Overleg en een Regionaal Ambtelijk Overleg. Daar waar mogelijk is aangesloten bij bestaande WB21-structuren. De werkzaamheden worden door productteams uitgevoerd, bestaande uit medewerkers van met name waterschappen, provincies en regionale directies van Rijkswaterstaat. Deze werkzaamheden resulteren in een stroomgebiedsbeheersplan.

3. Inhoud rapportage 2004 en te behalen doelstellingen

Het stroomgebiedsbeheersplan moet worden afgerond in 2009. Een eerste voorlopige rapportage moet in 2004 zijn afgerond. In deze rapportage moeten zijn opgenomen:

- een analyse van de kenmerken van het water in het stroomgebied;
- een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op het water;
- economische analyse van het watergebruik.

Onderdeel van de analyse van de kenmerken van het stroomgebied is het voorlopig aanwijzen van grond- en oppervlaktewaterlichamen. Oppervlaktewaterlichamen moeten worden beschreven in termen watertypen en de mate van natuurlijkheid. De KRW heeft als doelstelling dat alle wateren in 2015 moeten voldoen aan een goede ecologische toestand (GET). Voor sterk veranderende wateren en kunstmatige wateren geldt een (lagere) doelstelling, het goede ecologische potentieel (GEP). De normen zijn deels Europees bepaald, deels moeten ze nog worden ingevuld door de lidstaten. De grondwaterlichamen moeten in 2015 voldoen aan de goede grondwatertoestand. Europees bepaald zijn normen voor nitraat en pesticiden. De lidstaten zijn verplicht normen te ontwikkelen voor grondwaterverontreinigende stoffen. Grondwaterlichamen van waaruit water wordt onttrokken voor menselijke consumptie krijgen daarnaast de status van beschermd gebied. Voor deze gebieden zijn nog geen specifieke normen ontwikkeld. Wel zal strenger worden toegezien op het halen van de doelstelling in 2015.

4. Verantwoordelijkheden

De bewindspersoon van het Ministerie van VW is, samen met die van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verantwoordelijk voor de verplichtingen uit de KRW waar de lidstaat op wordt aangesproken. Daarnaast zijn de bestuursorganen van het Rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten verantwoordelijk voor de verplichtingen van de KRW, voorzover het hun taken in de waterhuishouding binnen de stroomgebiedsdistricten betreft. De bestuurlijke verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden blijven, ook na implementatie van de KRW, in Nederland onveranderd.

Door de wijze waarop de Europese regelgeving werkt en door de wijze van implementatie van de KRW in de nationale wetgeving ontstaan voor de provincies rechtstreekse verplichtingen, die kunnen leiden tot rechtstreekse aansprakelijkheid door burgers bij het niet (goed) implementeren van de richtlijn. De verplichtingen scheppen zowel directe als indirecte verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden.

Inmiddels heeft het Interprovinciaal Overleg het initiatief genomen om de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken overheden in kaart te brengen. Het resultaat is samengevat in bijlage 1.

4.1. Oppervlaktewater

De KRW maakt onderscheid in zes categorieën oppervlaktewateren: rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren en sterk veranderende en kunstmatige waterlichamen. Volgens de voorziene wijziging van de Wet op de waterhuishouding (WHH) zullen provinciale staten (PS) voor de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan bevoegd worden die watersystemen aan te wijzen als kunstmatig of sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam. De waterschappen kunnen oppervlaktewaterlichamen aanwijzen, voorzover door een provincie geen aanwijzing heeft plaatsgevonden.

De definitieve aanwijzing (omvang en begrenzing) vindt plaats in de periode 2005-2009. In de eerste fase (2003-2004) wordt hier al op vooruitgelopen door een voorlopige aanwijzing van waterlichamen als onderdeel van de beschrijving van het stroomgebied. Deze wordt door het Rijk in geaggregeerde vorm gerapporteerd aan de Europese Commissie, uiterlijk in maart 2005. De inhoud van de rapportage leidt eventueel tot vragen en de wens om aanvullende informatie, maar niet om een veroordeling.

De beleidsvrijheid van de provincie binnen de systematiek van de KRW is variabel.

- Aanwijzing van de status van een water moet gebeuren binnen de randvoorwaarden van de KRW.
- Keuzevrijheid ten aanzien van ambitieniveau natuurlijke wateren is uiterst gering.
- Keuzevrijheid ten aanzien van ambitieniveau sterk veranderde wateren is iets ruimer.
- Ten aanzien van de chemische stoffen zijn enerzijds Brusselse normen bindend, anderzijds moet het Rijk een lijst samenstellen met relevante stoffen en een normering.

De provincie (PS) is bevoegd gezag als het gaat om de volgende onderdelen van de implementatie van de KRW.

- Aanwijzen status oppervlaktewater met bijbehorende doelstelling (conform voorgestelde wijziging WHH).
- Vastleggen van de gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen in de Provinciale milieuverordening (artikel 5.2b van de Wet milieubeheer (Wm)).
- Vergunningverlening voor emissies op grond van de Wm.
- Plicht tot coördinatie bij afstemming vergunningen Wet verontreiniging oppervlaktewateren (door het waterschap) en de Wm betreffende emissies.
- Bevoegd tot vergunningverlening voor emissies prioritair stoffen.

4.2. Grondwater

De KRW is tamelijk vrijblijvend bij de aanwijzing van grondwaterlichamen. De lidstaat heeft de nodige beleidsvrijheid. De provincies zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van de grondwaterlichamen. Daaruit volgt ook de verplichting om in 2015 aan de resultaatsdoelstellingen voor grondwaterlichamen te voldoen.

De provincies hebben desondanks de wettelijke taak maatregelen te treffen om de doelstelling van een goede grondwatertoestand te bereiken. Deze maatregelen maken deel uit van het verplichte maatregelenprogramma, dat in de periode 2005-2008 wordt voorbereid en in de periode 2009-2015 wordt uitgevoerd.

De provincies hebben nu al wettelijke bevoegdheden voor zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve grondwaterbeleid en zijn bevoegd op het gebied van vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen. Voor wat betreft de drinkwaterwinningen stelt de provincie op grond van de huidige wetgeving het grondwaterbeschermingsgebied vast. Op deze manier zijn de provincies dus indirect verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen van grondwaterlichamen. De winning van voor menselijke consumptie bestemd grondwater is echter breder dan drinkwaterwinningen door waterleidingbedrijven alleen.

5. Ambities

Ten aanzien van het formuleren van de ambities spelen een aantal aspecten een rol. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat het bestaande beleid richtinggevend is voor de ambities die Nederland richting Brussel uitspreekt, met andere woorden voor de doelstellingen die opgenomen worden in het stroomgebiedsbeheersplan. Het bestaande Nederlandse waterbeleid zal dan ook worden voortgezet, voorzover passend binnen de vereisten en normering van de KRW. Als doelen moeilijk haalbaar zijn, zal er een afweging plaatsvinden tussen verlagen en/of faseren van doelen, het nemen van maatregelen en mogelijk bijsturen van Europese regelgeving.

Ten tweede moet er rekening worden gehouden met de verschillen tussen de Europese en de Nederlandse bestuurscultuur. De Europese aanpak in het formuleren van en afrekenen op eenmaal afgewogen doelen verschilt, namelijk van de Nederlandse. In Nederland worden doelen wel als streefwaarden gedefinieerd, zonder daar instrumenten aan te koppelen. Daardoor worden niet alle doelen ook gehaald. De Europese bestuurscultuur biedt geen ruimte voor acceptatie dat formele doelen niet worden gehaald. Dat betekent dat als voorzien wordt dat doelen niet worden gehaald een fasering en of verlagen van de doelstelling moet worden overwogen. De KRW biedt ruimte voor een eigen bestuurlijke afweging, overigens voorzien van een uitgebreide motivatie.

Inmiddels is landelijk gestart met het in beeld brengen van de afstand tussen de vanuit de KRW gewenste doelen en het bestaande beleid. Een eerste analyse leert dat de belangrijkste problemen bij de implementatie van de KRW liggen bij:

- de eutrofiëring door de land- en tuinbouw;
- de bijdrage van riooloverstorten en effluentlozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties aan de belasting van grond- en oppervlaktewater met prioritaire en overige stoffen;
- de emissies van zware metalen en polychloorbifenylen via diffuse bronnen;
- de verontreiniging van het grondwater door nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

6. Fasering KRW en stand van zaken uitwerking

De implementatie van de KRW gaat fasegewijs.

- De fase van rapportageverplichtingen (2003-2004)
In deze fase worden wateren beschreven. Ook een economische analyse en de beoordeling of doelen die kunnen worden gehaald behoort tot deze fase.
- De fase van voorbereiding van het stroomgebiedsbeheersplan (2005-2009)
Na de totstandkoming van de beschrijving is er drie jaar de tijd om te beoordelen welke problemen aangepakt moeten worden om doelen te kunnen halen.

Er wordt een afweging gemaakt tussen te realiseren doelen, kosten en maatregelen. In dit traject worden maatschappelijke groeperingen nauw bij de uitwerking betrokken.

- De fase van realisatie (2009-2015)

In het eerste stroomgebiedsbeheersplan vindt de formele vaststelling van waterlichamen plaats, de referentietoestand en de doelen, en van het maatregelenpakket. Gemotiveerd moet worden aangegeven waar eventuele fasering of aanpassing van doelen noodzakelijk is.

In onderstaande figuur zijn de afzonderlijke fasen aangegeven.

Start uitvoering	2003
Beschrijving stroomgebiedsdistrict (voorlopige rapportage)	2004
Uitvoering monitoringsprogramma	2006
eerste conceptstroomgebiedsbeheersplan	2008
Start inspraak	2008
Vaststellen eerste stroomgebiedsbeheersplan	2009
Maatregelenprogramma operationeel	2012
Realiseren doelen	2015

Inmiddels is de uitwerking van de eerste rapportageverplichtingen in volle gang. Zoals eerder aangegeven levert Drenthe daarbij een bijdrage aan de gebieden Rijn-noord, Rijn-oost en Nedereems. Halverwege 2004 zal de rapportage in concept zijn afgerond en kan de behandeling in de diverse besturen plaatsvinden. Eind 2004 moet dit resulteren in een voorlopige rapportage per stroomgebiedsdistrict. Het Rijk maakt op basis van deze rapportage een samenvatting die als Nederlandse inbreng uiterlijk maart 2005 aan Brussel moet zijn aangeleverd.

7. Provinciale besluitvorming rapportage 2004

Het Rijk is eindverantwoordelijk voor de implementatie van de KRW. Daarmee is zij verantwoordelijk voor de voorlopige rapportage die in 2005 naar Brussel wordt gestuurd. De provincie heeft als taak daartoe gegevens aan te leveren. Daarnaast zullen de provincies ten behoeve van deze rapportage al voorlopige keuzes moeten maken als het gaat om het aanwijzen en beschrijven van waterlichamen. De formele aanwijzing vindt plaats bij het goedkeuren van het stroomgebiedsbeheersplan, een traject na 2005. Op dat moment is PS aan zet. Onderdelen van het stroomgebiedsbeheersplan moeten volgens een wetsvoorstel wijziging WHH uiterlijk in 2009 zijn opgenomen in het Provinciaal omgevingsplan.

De formele bevoegdheid van PS die pas aan bod komt bij de formele vaststelling neemt niet weg dat het wenselijk is PS zoveel mogelijk te informeren over de stappen die in 2004 worden gezet. De voorlopige keuzes in 2004 zijn namelijk richtinggevend voor de keuzes in 2009 en er worden forse ruimtelijke en financiële inspanningen verwacht.

mh/coll.

Tabel verantwoordelijkheden voor enkele centrale onderwerpen

Onderwerp	Europa	Rijk	Provincie	Waterschap	Toelichting
Rapportage		Stelt uiteindelijke rapportage vast (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	Stemt in met de verrichte analyse en beoordelingen conform artikel 5 (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	Idem (<u>mede verantwoorde- lijkheid</u>).	Geheel conform WHH, artikel 2b. In de wet staat niet dat de minister nog iets doet met die gegevens.
Aanwijzing oppervlakte-waterlichaam		Stelt vast voor rijkswateren (<u>exclusieve verantwoordelijkheid</u>).	Stelt aanwijzing vast en geeft instructies ("provinciaal plan"). Bij verschil van mening beslist provincie. (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	Doet voorstel op basis van instructies provincie (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	De wet noemt niet waterlichamen zelf, maar wel de status daarvan. Waterlichamen moeten eerst aangewezen worden voordat ze een status kunnen krijgen dus zou de aanwijzing analoog aan de statustoekenning behandeld kunnen worden. De wet legt deze taak eerst neer bij de provincie (artikel 7, vierde lid) en daarna bij het waterschap als de provincie ze nog niet in het plan heeft opgenomen (artikel 9, tweede lid). De provincie heeft echter de verplichting om "het plan" (dus ook de aanwijzing van waterlichamen) in gemeenschappelijk overleg met de waterschappen voor te bereiden (artikel 8, eerste lid).
Status oppervlaktewaterlichaam		(Conform artikel 7.2 van de Wm bij Algemene maatregel van bestuur aangewezen kleinere rijks-wateren maken deel uit van het Provinciaal waterhuis-houdingsplan en dus is hier overleg tussen het Rijk en de provincies nodig).	Provincie stelt status vast (ware verantwoordelijkheid).		
Grondwaterlichamen			Stelt vast (<u>exclusieve verantwoorde- lijkheid</u>).		De provincie is grondwaterbeheerder via de Grondwaterwet en de Wm.
Lijst stroomgebiedsrelevante stoffen (bijlage VIII KRW)		Stelt lijst vast per stroomgebied (<u>zware verantwoorde- lijkheid</u>).	Geeft reactie op voorstel (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	Geeft reactie op voorstel (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	Wm, artikel 5.2b, artikel 5.1.
Normen voor stroomgebiedsrelevante stoffen en andere normen voor stoffen		Stelt landelijk geldende normen vast (<u>zware verantwoorde- lijkheid</u>).	Stelt waar nodig aanvullende provinciale normen vast (<u>mede verantwoorde- lijkheid</u>).		

Onderwerp	Europa	Rijk	Provincie	Waterschap	Toelichting
Normen voor prioritaire (gevaarlijke) stoffen	Economie (Ec) stelt vast				
Maatregelen-programma voor prioritaire stoffen (artikel 16 van de KRW)	Ec stelt vast	Stelt vast als Ec niet vaststelt (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	Doet voorstel (<u>zware verantwoorde- lijkheid</u>).	Doet voorstel (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	
Ecologische doelstellingen natuurlijke wateren (GET)		Stelt vast (<u>zware verantwoorde- lijkheid</u>).	Geeft reactie op voorstel (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	Geeft reactie op voorstel (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	De procedure voor het geven van bestuurlijke reactie vanuit de regio op voorstellen van het Rijk, dient nog nader vorm te krijgen.
Ecologische doelstellingen kunstmatige en sterk veranderde wateren (GEP)		Geeft richtlijnen? (<u>mede verantwoordelijkheid</u>).	Stelt vast na overleg met waterschap en betreft waterschappen daarbij (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	Geeft reactie op voorstellen provincie (<u>mede verantwoorde- lijkheid</u>).	Wm, artikel 5.2 (het Rijk) en Wm, artikel 5.5 (provincies); het betrekken van bevoegde overheden is in artikel 5 niet nader omschreven, maar logisch lijkt om artikel 4.4 en artikel 4.10, tweede lid, hierbij te volgen.
Risico-inschatting oppervlakte-waterlichamen		Stelt vast voor rijkswateren (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	Stelt vast na overleg met waterschap (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	Geeft standpunt over risico-analyse in overleg met provincie (<u>mede verantwoorde- lijkheid</u>).	De risico-inschatting maakt niet expliciet deel uit van het stroomgebiedsbeheersplan, maar wel impliciet via de maatregel programma's die zich concentreren op waterlichamen met het risico om de goede toestand niet te bereiken.
Beschermde gebieden conform artikel 7 van de KRW voor grondwater			Stelt vast (<u>exclusieve verantwoorde- lijkheid</u>).		Verwijzing naar de Wm en de Grondwaterwet nader invullen.

Onderwerp	Europa	Rijk	Provincie	Waterschap	Toelichting
Beschermde gebieden conform artikel 7 van de KRW voor oppervlakte-water		Stelt vast voor rijkswateren (<u>exclusieve verantwoordelijkheid</u>).	Stelt vast voor regionale wateren (<u>exclusieve verantwoordelijkheid</u>).		Gekoppeld aan functietoekenningen en vaststellen waterlichamen (Wm, artikel 5, tweede lid; artikel 7, derde lid).
Overige beschermde gebieden		Stelt vast (gaat hier om EU-richtlijnen) (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).			
Economische analyse		(<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	(mede verantwoordelijkheid).	(mede verantwoordelijkheid).	De Wm en de WHH mogelijk niet voldoende duidelijk over bevoegdheden voor economische analyse.
Monitorings-programma		Stelt regels voor monitoring vast (Wm, artikel 5.3, vijfde lid) (<u>zware verantwoordelijkheid</u>).	(mede verantwoordelijkheid).	(mede verantwoordelijkheid).	

mh/coll.