

Vergaderjaar 2009–2010

32 427

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

Met de voorgestelde wijziging van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) wordt nauwkeuriger aangesloten bij de terminologie van de kaderrichtlijn water (hierna: KRW). Hiermee wordt verduidelijkt dat in de Nederlandse regelgeving bij de implementatie van het vereiste van geen achteruitgang op grond van artikel 4, eerste lid, onder a, i) en onder b, i), van de KRW geen enkel verschil ten opzichte van genoemde bepalingen van de richtlijn is beoogd. Volgens deze bepalingen van de KRW hebben het stroomgebiedbeheerplan en het maatregelenprogramma onder meer als (milieu)doelstelling dat maatregelen worden genomen ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen en alle grondwaterlichamen. In artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm is momenteel bepaald dat de kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden, niet mag verslechteren.

De belangrijkste verschillen tussen de huidige tekst en de voorgestelde tekst worden opgesomd in het hiernavolgende.

Aanleiding voor deze wijziging zijn onder andere de vragen van het lid van de Tweede Kamer Van Lith.¹ Hieruit spreekt bezorgdheid dat Nederland zichzelf bij de implementatie van de KRW onbedoeld verdergaande verplichtingen heeft opgelegd dan direct voortvloeien uit de KRW. In de brief van 17 november 2006 aan de voorzitter van de Tweede Kamer² heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in antwoord op deze vragen aangegeven dat een wetswijziging zal worden ingediend om de tekst van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm in overeenstemming te brengen met de tekst van de overeenkomstige bepalingen van de KRW. Hiermee worden geen inhoudelijke wijzigingen beoogd omdat het nooit de bedoeling is geweest af te wijken van de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW. Omdat bij de opstelling van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (hierna aangeduid als Bkmw 2009) is gebleken dat het wenselijk is dat het vereiste van geen achteruitgang nader wordt ingevuld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb), is

¹ Algemeen Overleg 16 februari 2006, Kamerstukken II 2005/2006, 27 625, nr. 64.

² Kamerstukken II 2006/07, 27 625, nr. 78.

hiervoor in het wetsvoorstel een uitdrukkelijke wettelijke grondslag opgenomen. Ook dit heeft voor de praktijk geen gevolgen omdat hiervoor in genoemde amvb nu van een andere wettelijke grondslag gebruik wordt gemaakt, te weten artikel 5.3, derde lid, van de Wm.

De voorgestelde wijziging betreft de volgende punten.

1. Enkele begrippen die in artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm worden gehanteerd, worden vervangen door de overeenkomstige begrippen die voorkomen in de KRW. Het betreft de volgende begrippen.
 - a. Het begrip «kwaliteit» wordt vervangen door het begrip «toestand».

Met het begrip toestand wordt in de KRW bedoeld op zowel kwalitatieve aspecten, te weten de chemische en ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen en de chemische toestand van grondwaterlichamen, als kwantitatieve aspecten, te weten de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Voorts heeft het begrip toestand in de KRW een specifieke uitwerking gekregen doordat daarin sprake is van een onderverdeling in toestandsklassen, welke onontbeerlijk is voor de toepassing van het vereiste van geen achteruitgang. De volgende toestandsklassen worden onderscheiden:

 - voor de chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen: «goed» en «niet goed»;
 - voor de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen: «zeer goed», «goed», «matig», «ontoereikend» en «slecht»;
 - voor de chemische toestand van grondwaterlichamen: «goed» en «ontoereikend»;
 - voor de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen: «goed» en «ontoereikend».

De onderverdeling in toestandsklassen wordt niet geregeld in de voorgestelde tekst van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm, maar bij of krachtens de amvb op grond van het vijfde lid en artikel 5.3 van de Wm, te weten het Bkmw 2009.
 - b. Het begrip «verslechtering» (van de waterkwaliteit) wordt vervangen door het begrip «achteruitgang» (van de watertoestand). Het vereiste van geen achteruitgang houdt volgens artikel 4, eerste lid, van de KRW in dat de toestand van het water niet in een mindere toestandsklasse mag terechtkomen. Een verslechtering van de watertoestand binnen dezelfde toestandsklasse wordt niet als een achteruitgang van de watertoestand aangemerkt. Dit blijkt onder meer uit een brief van de Europese Commissie aan de deelstaat Niedersachsen in Duitsland.¹
 - c. De begrippen (oppervlakte)«wateren» en (grondwater)«voorkomens» worden vervangen door het begrip «waterlichamen». In de KRW gaat het namelijk om de toestand van waterlichamen. Niet alle wateren behoren tot een waterlichaam.
2. In de huidige tekst wordt voor het toestaan van een uitzondering op het vereiste van geen achteruitgang verwezen naar de mogelijkheden die artikel 4, zesde en zevende lid, van de KRW hiertoe bieden. In die bepalingen is echter tevens aangegeven dat daarbij moet worden voldaan aan het vereiste dat in artikel 4, achtste lid, KRW is gesteld en dat inhoudt dat de toestand van andere waterlichamen hierdoor niet verhinderd of in gevaar gebracht mag worden. Een nauwkeurige implementatie van de KRW vereist dat deze voorwaarde in artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm wordt overgenomen.
3. De zinsnede «waarvoor milieukwaliteitseisen gelden» wordt geschrapt. Deze zinsnede is overbodig en kan bovendien aanleiding geven tot het misverstand dat ook andere milieukwaliteitseisen worden bedoeld dan de eisen die zijn of worden gesteld ter implementatie van de KRW

¹ Brief van Commissaris Dimas van 26 maart 2007, nr. P-0362/07DE.

4. Het vereiste van geen achteruitgang van de watertoestand wordt uitdrukkelijk en uitsluitend gekoppeld aan de vaststelling van de plannen in de zin van de Waterwet (hierna: waterplannen). Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat het vereiste van geen achteruitgang ook wordt gekoppeld aan de uitoefening van andere bevoegdheden, zoals de verlening van een vergunning of de vaststelling van een ruimtelijk plan, of een zelfstandige betekenis heeft, los van enige bevoegdheidsuitoefening. Dit is voor de implementatie van de KRW niet nodig, wordt niet vereist door die richtlijn en is in artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm daarom niet beoogd om onnodige juridische belemmeringen te voorkomen. In artikel 4, eerste lid, van de KRW is namelijk aangegeven dat de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW worden gerealiseerd met de maatregelen die zijn opgenomen in de stroomgebiedsbeheersplannen en de maatregelenprogramma's in de zin van artikel 13, onderscheidenlijk 11, van de KRW.
5. Bij de opstelling van het Bkmw 2009 is gebleken dat het wenselijk is het vereiste van geen achteruitgang verder in te vullen bij of krachtens amvb. In de eerste plaats wordt hiermee beoogd maximaal de ruimte te benutten, die de KRW biedt om rekening te houden met de consequenties voor de praktijk. In de tweede plaats wordt hiermee duidelijkheid gegeven aan de waterbeheerders over de interpretatie van het vereiste teneinde uiteenlopende toepassingen te voorkomen. In het Bkmw 2009 worden nadere regels gegeven met betrekking tot de beoordeling of aan het vereiste van geen achteruitgang wordt voldaan, op basis van de resultaten van het monitoringsprogramma. Daarom is gekozen voor artikel 5.3, derde lid, van de Wm als wettelijke grondslag voor het Bkmw 2009. Op grond van deze bepaling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de opstelling van monitoringsprogramma's als bedoeld in artikel 8 van de kaderrichtlijn water. In het monitoringsprogramma wordt, met inachtneming van een op het Bkmw 2009 gebaseerde ministeriële regeling, gedetailleerd aangegeven op welke wijze wordt vastgesteld of sprake is van een achteruitgang van de watertoestand. Bijlage V van de KRW geeft een globale indicatie van de onderscheiden toestandsklassen. De grenzen tussen de onderscheiden toestandsklassen worden in het monitoringsprogramma concreet aangegeven.

Bedrijfseffectentoets en administratieve lasten

Het vereiste van geen achteruitgang van de toestand van waterlichamen (hierna: watertoestand) richt zich op de waterbeheerders. Zij moeten in de waterplannen de maatregelen opnemen, die nodig zijn om te voorkomen dat er gedurende de planperiode achteruitgang van de watertoestand optreedt.

Het vereiste richt zich niet direct tot bedrijven. Indirect kunnen bedrijven hiermee wel te maken krijgen, omdat de maatregelen die door de waterbeheerder in de waterplannen worden opgenomen om aan het vereiste te voldoen, voor de bedrijven gevolgen kunnen hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het vergunningenbeleid voor lozingen vanwege een slechte watertoestand moet worden aangescherpt. Voor de uitvoering van de maatregelen moet dan wel een wettelijke grondslag bestaan of eerst worden gemaakt.

In het wetsvoorstel wordt duidelijkheid geschapen over de doorwerking van het vereiste van geen achteruitgang door een uitdrukkelijke en uitsluitende koppeling aan de beslissing tot vaststelling van waterplannen. Bovendien wordt in het wetsvoorstel verduidelijkt dat niet elke verslechtering van de waterkwaliteit, hoe gering ook, als een achteruitgang van de watertoestand wordt aangemerkt.

Omdat ten opzichte van de huidige tekst van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm inhoudelijk geen veranderingen worden aangebracht, brengt het wetsvoorstel geen directe lasten voor het bedrijfsleven mee. Evenmin veranderen de consequenties die het vereiste van geen achteruitgang via de waterplannen indirect voor bedrijven kan hebben. Deze consequenties vloeien rechtstreeks voort uit het vereiste in de KRW dat de toestand van waterlichamen niet achteruit mag gaan. Met de voorgestelde wijzigingen van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm wordt beoogd dat die bepaling geen onbedoelde verdergaande consequenties heeft, dan direct voortvloeien uit de KRW.

Het wetsvoorstel heeft evenmin effecten voor de omvang van de administratieve lasten van het bedrijfsleven en hoeft daarom niet ter toetsing aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) te worden voorgelegd.

Milieueffectentoets

Zowel de huidige als de voorgestelde tekst van artikel 5.2b, vierde lid, Wm zijn bedoeld als een één op één implementatie van de desbetreffende bepalingen in de KRW. Het wetsvoorstel heeft geen milieueffecten omdat er vanuit het oogpunt van de bescherming van het milieu inhoudelijk niets verandert.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

De zinsnede «worden in het plan de maatregelen opgenomen of uiteengezet» in het voorgestelde artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm (nieuw) vraagt om een kleine toelichting. In de Waterwet is bepaald dat in de beheerplannen maatregelen worden opgenomen en dat in de nota voor de waterhuishouding en in de provinciale plannen voor de waterhuishouding maatregelen worden uiteengezet. Dit verschil in terminologie heeft te maken met het verschillende karakter van de plannen. De beheerplannen geven concreet aan welke maatregelen genomen zullen worden om de doelstellingen van het waterbeleid te realiseren. De nota en het provinciale plan zijn meer kaderstellend. Zij geven de doelstellingen weer en geven een algemeen beeld («uiteenzetting») van de maatregelen waarmee de doelstellingen in de planperiode zullen worden gerealiseerd.

Onderdeel B

Dit onderdeel leidt ertoe dat het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.2b, wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en in de Staatscourant bekend wordt gemaakt. Ingevolge artikel 21.6, vierde lid, van de Wm wordt aan een ieder de gelegenheid geboden binnen een bij die bekendmaking vast te stellen termijn van ten minste vier weken opmerkingen over het ontwerp schriftelijk ter kennis van de Minister van VROM te brengen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa