

Frankrijk en Nederland wisselen KRW-ervaringen uit

Een kleine delegatie uit de Nederlandse waterwereld bezocht afgelopen november het ministerie van ecologie en duurzame ontwikkeling in Parijs. Doel van de informele bijeenkomst was het uitwisselen van ervaringen met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, met speciale aandacht voor de milieudoelstellingen. Van Franse zijde waren circa 15 mensen aanwezig, zowel van het ministerie als van een aantal regionale waterautoriteiten (Agences de l'Eau). Van Nederlandse kant namen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Unie van Waterschappen, de waterschappen Roer en Overmaas en Brabantse Delta en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden deel.

Frankrijk en Nederland namen in 1995 het initiatief tot het Europese waterdirecteurenoverleg en pleitten toen voor een kaderrichtlijn water. Later maakte zij zich sterk voor de richtlijn overstromingsrisico's, waarin een integrale stroomgebiedbenadering centraal staat. De planning van de bijeenkomst afgelopen november bleek gunstig: de Europese Commissie stelde beide lidstaten recent een aantal vragen over de ingediende stroomgebiedbeheerplannen. Bovendien moet nagedacht gaan worden over de vormgeving van de tweede plancyclus.

Ambitieuze Franse slag

Frankrijk heeft een natuurlijke band met de stroomgebiedbenadering, aldus Damien Goislot, één van de regionale vertegenwoordigers van een Frans wateragentschap. Het land is opgedeeld in zeven grote stroomgebieden. Per stroomgebied is er een regionaal comité dat onder regie staat van de regionale directie van het ministerie. In deze comités ontwerpen het rijk, regionale overheden, waterbeheerders, private partijen en belangenorganisaties de hoofdlijnen van het waterbeleid en -beheer. Daarnaast zijn er zes regionale waterautoriteiten, die functioneren als agentschappen voor de uitvoering en financiering van (een deel van) de afgesproken maatregelen. Frankrijk presenteerde een stevige ambitie. Zo zijn 11.523 waterlichamen gedefinieerd, waarvan slechts 7,5 procent als sterk veranderd is aangemerkt.

De KRW vraagt om een substantiële verbetering van het grond- en oppervlaktewater. De bepalingen van artikel 4 (de milieudoelstellingen) voor fasering en doelverlaging zijn in beginsel uitzonderingen. Daarom wil Frankrijk hiervan vooralsnog zeer spaarzaam gebruik maken. De hoge ambitie blijkt onder andere uit de volgende cijfers: in 2009 is al voor 41 procent van de waterlichamen een goede ecologische toestand bereikt. Men zet in op een doelbereik van 64 procent in 2015. Voor de chemische toestand zijn de cijfers 43 procent (2009) en 80 procent (2015). Voor slechts 50 waterlichamen wordt in de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen ingezet op doelverlaging conform artikel 4.5.

Frankrijk kent een mengeling van landelijke, regionale en lokale investeringen: ook investeringen van private partijen zijn in beeld gebracht, maar de totale projectkosten worden niet aan de Europese Commissie gemeld. Ook in Frankrijk vindt stimulering van maatregelen door boeren plaats via

groenblauwe diensten, die betaald worden uit de opbrengsten van de drinkwatertarieven. Deze zijn te vergelijken met de waterschapslasten in Nederland. De haalbaarheid van het voor langere tijd invoeren van blauwgroene diensten op grote schaal is vanwege de hoge kosten gering en is ook niet mogelijk vanwege Europese spelregels voor overheidssteun.

Vergelijkbare vragen

Voor de uitvoerbaarheid van maatregelen worden dezelfde vragen als in Nederland gesteld: is er een verantwoordelijke partij die de maatregel kan uitvoeren, welke juridische procedures zijn nodig en hoe snel kan het werk uitgevoerd worden? De nationale handleiding is regionaal vertaald. Politieke afwegingen spelen een belangrijke trechterende rol in het keuzeprocess. De kosten van maatregelen voor diffuse verontreiniging zijn bijvoorbeeld tien maal hoger dan de bestaande uitgaven. Er is dan een politiek acceptabel uitgavniveau gekozen als vertrekpunt. Daarna is op detailniveau gekeken welke maatregelen kosteneffectief zijn. Als baten worden onder andere recreatie en een goedkopere drinkwaterproductie genoemd. Ter illustratie: een badgast levert 32 euro per jaar op.

Net als in Nederland is de aanpak van oppervlaktewater eenvoudiger dan van grondwater. Vanwege de beperkte hoeveelheid meetgegevens wordt gebruik gemaakt van een statistische aanpak om problemen en oplossingen in beeld te brengen. Een voorbeeld is het grondwaterlichaam in Lotharingen: het deel dat een te hoog nitraatgehalte heeft (> 50 mg/l), daalt en zal in 2021 bijna verdwenen zijn. Maatregelen voor het realiseren van gewenste chloridegehalten vragen veel tijd. Voor drinkwaterwinningsgebieden zal het doel in 2021 bereikt zijn, voor het hele stroomgebied in 2027.

De Fransen schetsten over het geheel een positief beeld, maar met de kanttekening dat niet alle maatregelen juridisch zijn dichtgetimmerd. Een belangrijk deel bestaat uit bestuurlijke intenties. Sanering van kleine kernen (minder dan 2000 inwoners) is bijvoorbeeld als generieke maatregel opgenomen: de maatregelen zijn niet in detail beschreven (niet benoemd wordt waar rwi's en extra rioleringen komen, maar er wordt voor een heel waterlichaam aangegeven dat de emissie van kleine kernen met bijvoorbeeld 50 procent omlaag zal gaan). In dit stroomgebied heeft men ook te maken met internationale afstemming,

vooral met de Duitsers. Men heeft hier goede ervaringen mee. Ondanks soms hinderlijke verschillen in wetgeving (bijvoorbeeld over hoogwaterbescherming) is overeenstemming bereikt over een aantal maatregelen met grensoverschrijdende effecten. Er is veel ervaring opgebouwd in wederzijdse samenwerking via de Internationale Rijn Commissie. De monitoring is al goed afgestemd.

Maatwerk in de polders

Marc de Rooy (DG Ruimte en Water) presenteerde in Frankrijk de opbrengst van de eerste KRW-planvormingscyclus in Nederland. Zijn motto 'uitzonderingen zijn geen uitzonderingen in Nederland' ontlokte de Fransen de uitspraak dat Nederland van nature sterk veranderd is. Het hoge percentage sterk veranderde/kunstmatige waterlichamen (97 procent) is volgens hen een logisch gevolg van de sterke menselijk invloed op het Nederlandse polderlandschap. Na een korte toelichting op de organisatie van het Nederlandse waterbeheer noemde hij de KRW-rapportcijfers. Belangrijke uitdagingen liggen op het vlak van herstel van hydromorfologische condities en de aanpak van diffuse bronnen. Het totale geschatte investeringsbedrag voor KRW-maatregelen tot eind 2027 bedraagt circa vier miljard euro. Nederland maakt veelvuldig gebruik van de faseringsoptie, terwijl verlaging van doelen nog niet aan de orde is. Marc de Rooy schetste ook de gewijzigde financiële context in Nederland. De consequenties van de bezuinigingen op de uitvoering van de maatregelen worden de komende tijd nader in beeld gebracht. De Fransen zijn vooral geïnteresseerd in de Nederlandse procedure om het GEP (het Goede Ecologische Potentieel) van de GET (de Goede Ecologische Toestand) af te leiden.

Leo Santbergen (Waterschap Brabantse Delta) presenteerde de uitdagingen voor het afleiden van doelen en maatregelen in het overgangsgedrag van hoge, droge zandgronden (in het grensgebied met Vlaanderen) naar laaggelegen kleipolders. 't Merkske is een grensvormende beek waarvoor het waterschap inzet op afstemming met de Vlaamse zuiderburen. De afstemming is moeizaam op gang gekomen, omdat beide landen eerst alle energie hebben gestoken in het zich eigen maken van de nieuwe KRW-systematiek. Men begint nu op stoom te komen. Zo is een gezamenlijke meetcampagne begonnen waarbij doelen en meetresultaten met elkaar worden vergeleken. Vanwege de complexe bestuurlijke context (met veel betrokken partijen en



Aan de raamkant van de tafel v.l.n.r.: Hervé Gilliard (regionaal wateragentschap), Yolande Wessels (Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden), Marc de Rooy (DG Ruimte en Water), Leo Santbergen (Waterschap Brabantse Delta). Aan de voorzijde (op de rug gezien) v.l.n.r.: Harry Tolkamp (Waterschap Roer en Overmaas), Guillaume Demortier (regionaal wateragentschap) en Michaël Bentvelsen (Unie van Waterschappen).

uiteenlopende besluitvormingstradities en ruimtelijke ordeningsprocedures) zet het waterschap in op een pragmatische aanpak: geleidelijk aan toewerken naar afgestemde doelen en meetcijfers. De nadruk ligt op het samen nemen van kosteneffectieve en duurzame maatregelen. Dit waterlichaam verdient speciale aandacht omdat het één van de weinige in Nederland is waarvoor de Goede Ecologische Toestand (op lange termijn) haalbaar wordt geacht.

Kritische factoren zijn diffuse bronnen en herstel mogelijkheden voor een aantal gevoelige vissoorten (waaronder de beekprik). Santbergen schetste het dilemma van het kiezen van een passende natuurlijke referentie en het formuleren van KRW-doelstellingen voor wateren waar door menselijk handelen het type is veranderd. Zo zijn de zwak brakke, langzaam verzoetende meren nabij Bergen op Zoom (de Binnenschelde en het Markiezaatsmeer) ontstaan uit de zoute Oosterschelde (na aanleg van de Deltawerken). Hij vroeg de Fransen of men vergelijkbare waterlichamen kende. Dit speelt in Frankrijk met zijn grote rivierstroomgebieden veel minder. Met moeite kwam men met één voorbeeld van een afgesloten haven. Ook bij stuwdammen speelt dit niet, omdat dan vaak een minimumafvoer is vastgelegd om een ecologische basisstroming in de rivier te handhaven. Voor de stuwmeren geldt dan wel dat zij geclassificeerd worden als sterk veranderd. Er zijn ook geen recente voorbeelden van nieuwe projecten, dus het is niet bekend hoe de keuze dan zou uitvallen.

Leo Santbergen sloot af met de hardnekkige problematiek van de rijkelijk met fosfaten geladen waterbodems in de nieuwe meren die leiden tot overdadige algenbloei en een over het algemeen ontoereikende tot slechte ecologische toestand. Het weer zout maken van de meren is één van de opties die nader wordt verkend. Harry Tolkamp (Waterschap Roer en Overmaas) gaf weer hoe de

afstemming tussen de waterschappen in het stroomgebied van de Maas heeft plaatsgevonden. Er is een nieuwe, informele stroomgebiedbrede afstemmingsorganisatie ontstaan waarbij kosten en baten van verschillende maatregelscenario's in beeld zijn gebracht. De baten zijn daarbij onderbelicht gebleven.

Ten slotte vertelde Yolanda Wessels over de aanpak van het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden. Van de 30 waterlichamen zijn er vijf sterk veranderd (de Oude Rijn en de Hollandse IJssel bijvoorbeeld) en 25 kunstmatig. Belangrijkste bezwaar tegen herstel van de natuurlijke situatie is dat heel veel landbouwgrond nodig is, als het überhaupt al mogelijk is omdat inmiddels inversie van het hoogteprofiel heeft plaatsgevonden (voortschrijdende bodemdaling). Een ander voorbeeld van een essentiële gebruiksfunctie is de waterbehoefte voor besproeiing van fruitbomen bij nachtvorst, waardoor een onnatuurlijk aanvoerregime in de Kromme Rijn nodig is. Het argument van disproportionele kosten is voornamelijk gebruikt voor de onderbouwing van fasering van vispassages. Technisch niet haalbaar voor 2015 is vaak als argument gebruikt voor maatregelen als natuurvriendelijke oevers en verbreding van watergangen, waarvoor grondverwerving noodzakelijk is.

Conclusies

Frankrijk heeft een opvallend stevige ambitie gekozen voor de eerste generatie stroomgebiedbeheerplannen. Ondanks het sterke agrarische landgebruik heeft men relatief veel waterlichamen als natuurlijk bestempeld. Waar de hydro-geografische situatie van het land uitnodigt tot een stroomgebiedbenadering is het sterk door de mens bepaalde Nederlandse polderlandschap van nature grotendeels sterk veranderd van karakter. De aanpak in Frankrijk is wat sterker geregisseerd dan in

Nederland. Vooral de wijze waarop met fasering en doelverlaging wordt omgegaan, lijkt systematischer en dus transparanter dan in Nederland. Het zal voor Frankrijk daarom gemakkelijker zijn een verantwoordingsrapportage op te stellen. Ook de adviseurs die de Europese Commissie inhuurt voor een eerste blik op de plannen, kunnen waarschijnlijk prima met deze aanpak uit de voeten. Frankrijk is optimistischer dan wel ambitieuzer wat betreft de mogelijkheden om uiteindelijk aan de KRW te voldoen. De Franse stroomgebiedbeheerplannen lijken wat algemener van opzet en bevatten minder concrete maatregelen.

Niet precies wordt beschreven op welke locaties maatregelen precies genomen zullen worden. In Nederland is, alleen al door de veel kleinere geografische schaal, het detailniveau wat groter. Er zijn vooral ook veel overeenkomsten: de inhoudelijke problemen die Bretagne heeft met eutrofiëring, lijken erg op die in Nederland. Frankrijk heeft vanwege die situatie in Bretagne inmiddels een Europese ingebrekestelling aan de broek en er is nog geen uitzicht op een structurele oplossing van de problemen. Ook in Frankrijk is het maatregelenpakket tot stand gekomen in een interactief proces tussen nationaal en regionaal niveau, waarin de mogelijkheden van de regio en de nationale randvoorwaarden op elkaar zijn afgestemd. In beide landen zijn de aandeelhouders actief betrokken geweest. Men ziet de bestuurlijke overeenstemming over de maatregelenpakketten als een belangrijke sleutel voor een succesvolle uitvoering. Ten slotte, de bijeenkomst bleek niet alleen nuttig om meer inzicht te krijgen in de Franse aanpak. De Nederlandse waterschappers leerden ook veel over de overeenkomsten en verschillen in de door hen gekozen aanpak.

Michaël Bentvelsen (Unie van Waterschappen) en Leo Santbergen (Waterschap Brabantse Delta)