

KRW en het uitvoeringsprogramma Diffuse bronnen

Welke effecten heeft het uitvoeringsprogramma Diffuse bronnen op de realisatie van KRW-doelen? Binnenkort maakt het ministerie van VROM dat programma bekend. Wat kunnen dat ministerie en het ministerie van LNV bijdragen om de KRW-doelen dichterbij te brengen?

De KRW stelt zéér ambitieuze doelen voor prioritaire oftewel gevaarlijke stoffen en via een omweg (de eisen op het gebied van ecologie) ook aan fosfaat en stikstof én zware metalen als koper en zink. De tijdslijm is strikt: 2015 met een mogelijke uitloop tot 2027. Deze stoffen komen voor een groot deel via diffuse bronnen in het water terecht (verspreide onduidelijke lozingen, dan wel via de lucht, regenwater of de bodem: uit- en afspoeling).

In het bepalen van waterkwaliteitsnormen voor stoffen die samenhangen met ecologische doelen zoals fosfaat, stikstof, koper en zink, zit wel enige ruimte. Ook de normen voor de waterbodempkwaliteit worden vastgesteld door het Rijk, in casu door het ministerie van VROM. Normen voor hele giftige stoffen, zoals bestrijdingsmiddelen, worden door de Europese Unie vastgesteld. Directe bronnen, zoals industriële lozingen en de lozingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties, zijn de afgelopen decennia streng aangepakt. Daardoor spelen diffuse bronnen nu een dominante rol. Aan de aanpak van deze bronnen moet nog veel gebeuren. Daarbij zijn vooral het Rijk en met name de ministeries van VROM en LNV aan zet.

Prioritaire stoffen en zware metalen

De aanpak van prioritaire stoffen zal vooral met generieke regelgeving op Europees niveau plaatsvinden om ongewenste concurrentie binnen dezelfde sectoren in verschillende landen te voorkomen. Dit maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk voor VROM om daar dan nog 'een scheepje bovenop te doen'. Voor de meeste prioritaire stoffen is VROM met handen en voeten gebonden aan de Europese regels. VROM heeft echter wel ruimte in het stellen van kwaliteitseisen aan de waterbodem en relevante doelen in het juiste milieucompartiment te stellen (waterbodem, zwevende stof of opgelost in water), met de nadruk op biologisch beschikbare componenten.

Het uitvoeringsprogramma straalt een dubbele houding uit ten aanzien van waterbodems. VROM stelt dat waterbodems voor de KRW en voor de waterkwaliteit vaak niet zo belangrijk zijn. VROM heeft echter wel jarenlang zeer strenge normen gesteld en daarmee waterschappen, gemeenten en anderen op zéér hoge kosten gejaagd voor stort en verwerking van sterk verontreinigde bagger.

Koper en zink

Koper overschrijdt de huidige MTR-normen van VROM op vele locaties. Ook zink vormt vaak een probleem, vooral in stadswateren. Hoofdoorzaak is het veelvuldig gebruik van deze stoffen in leidingen en bouwmaterialen. De landbouw is een belangrijke bron van

koper en zink in het landelijk gebied (veevoer, kunstmest). Bronnen die deels moeilijk of alleen op Europees niveau aan te pakken zijn. De door VROM middels de MTR gestelde doelen voor koper en zink zijn in veel oppervlaktewateren niet haalbaar. De huidige strenge normen hebben geleid tot hoge kosten voor waterbodemsanering vanwege onder meer hoge concentraties van deze zware metalen. De strenge normen staan op gespannen voet met het feit dat VROM geen eisen heeft gesteld aan het gebruik van bouwmaterialen die koper en zink bevatten. Daar staat tegenover dat VROM het gemeenten wel mogelijk wil maken om verdergaande eisen te stellen in hun Bouwbesluiten.

Maar waarom de verantwoordelijkheid voor verdergaande maatregelen leggen bij gemeenten en geen generieke emissie maatregelen vastleggen in een AMvB (wet)? Geen gebruik van koper en zink meer in bouwmaterialen tenzij het echt niet anders kan. Er zijn voldoende alternatieve materialen en coatings voorhanden. Koper en zink zijn giftig voor plant en dier. Uiteindelijk komen de metalen in het oppervlaktewater terecht, hetzij via regenwater hetzij via het effluent van een rwzi.

De terughoudendheid van VROM voor het stellen van algemene regels is begrijpelijk vanwege de veelzijdigheid en duurzaamheid (qua productie en functioneren) van de betreffende bouwmaterialen, maar verhindert zich slecht met de tot nu toe nagestreefde water- en waterbodempkwaliteitsdoelstellingen. Koper en zink blijven een groot probleem wanneer de normen voor de waterbodem en waterkwaliteit niet aanzienlijk naar beneden bijgesteld worden. Het is dus zaak dat VROM realistische (haalbare en betaalbare) eisen stelt aan de maximale concentraties van koper en zink (en andere stoffen) in water en waterbodem en die baseert op de biologische beschikbaarheid en het juiste milieucompartiment (opgelost, exclusief zwevende stof). Als dit niet gebeurt, zal een rigoureuze en kostbare aanpak van het gebruik van koper en zink in bouwmaterialen en drinkwaterleidingen en andere leidingen noodzakelijk zijn. Het alternatief is een strenge aanpak van de betreffende bouwmaterialen in wijken met gescheiden rioolstelsels of lokale zuivering en verwijdering van koper en zink uit vervuild regenwater en verdergaande zuivering op rwzi's.

De vraag is dan wel of het niet redelijk is om de meerkosten van (verdergaande) zuivering op rwzi's neer te leggen bij de gebruikers van koper en zink of de producenten van bouwmaterialen óf bij VROM als de indirecte 'veroorzakers' van het probleem. Huishouders kunnen weliswaar betalen via de aanpak van rwzi's, maar ook middels

directe heffingen op vervuilende producten. Dat is een meer directe en 'eerlijke' aanpak dan via kostenverhaal op de rwzi's. Drinkwaterbedrijven kunnen een deel van de extra kosten van het verwijderen van koper op rwzi's voor hun rekening nemen. Alternatief of kostenbesparend is ook zachter water distribueren, zodat minder koper oplost, of in de loop der tijd overschakelen op een kopervrij leidingstelsel. In ieder geval worden de 'veroorzakers' dan gestimuleerd tot het nemen van kostenbesparende maatregelen.

Ook een centrale aanpak van producenten van koperen leidingen en zinken dakgoten en leidingen die in contact met (regen) water komen, kan helpen. Bij een heffing op het gebruik van koper en zink worden producenten gestimuleerd om meer te doen om emissies tegen te gaan (coating, andere materialen, etc.). VROM kan ook hierin middels een AMvB een grote rol spelen.

Landbouw

De landbouw zal pas in 2015 het punt van evenwichtsbemesting voor fosfaat bereiken. Het gaat dan overigens alleen om een evenwicht in optimale omstandigheden. In het verleden is een overschot van stikstof en fosfaat in de bodem, het grond- en oppervlaktewater en de waterbodem opgebouwd. Dit heeft tot gevolg dat in veen- en kleigebieden nog decennialang hoge concentraties stikstof en fosfaat zullen uitspoelen naar oppervlaktewateren en het grondwater. Zelfs wanneer de landbouw vanaf nu geen bemesting meer zou toepassen, blijft in veel gebieden nog meer dan 50 jaar een hoge belasting van stikstof en fosfaat van oppervlaktewater bestaan.

Innovatieve pilots organiseren op het moment dat al decennialang duidelijk is dat we met een groot probleem te maken hebben, komt wat zwak over. Waarom weten we nog niet hoe we de emissies uit landbouwgrond kunnen verminderen of de effecten daarvan mitigeren? Waarom heeft het Rijk niet al veel eerder ingezet op financiering van compenserende maatregelen en/of op bredere mest- en spuitvrije zones in het Lozingenbesluit Open teelt en Veehouderij? Herziening van het Lozingenbesluit, indien noodzakelijk, was eerder in het vooruitzicht gesteld. Waarom zijn de pilots niet uitgevoerd toen het Lozingenbesluit in werking trad?

In het Programma Beheer heeft LNV kansen laten lopen door niet zwaarder in te zetten op het groenblauwe spoor. Akkerrandenbeheer is een begin maar niet meer dan dat. Verbreden en vergroten van de ruimte voor water 'verdunf' de belasting van die wateren met stikstof en fosfaat, zodat ecologische doelen toch haalbaar kunnen zijn. Bij een

combinatie met de aanleg van natuurvriendelijke oevers buiten het bestaande profiel van watergangen ontstaat ook nog eens een extra moerasfilter voor nutriënten, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Het is zaak dat LNV daarom in de toekomst zwaarder inzet op de financiering van de aanleg en het beheer van natuurvriendelijke oevers in combinatie met verbreding van wateren, met als hoofdreden compensatie voor de huidige en historische belasting van de hiervoor genoemde stoffen vanuit de landbouw. VROM zou een veel grotere rol moeten spelen in de onderhandelingen met LNV over mogelijk aanpassingen

van het Lozingenbesluit of alternatieven, zoals groenblauwe diensten.

De tijd van pilots is voorbij. Laten we inzetten op verdergaande inrichtings- en beheersmaatregelen in landbouwgebieden ter compensatie van de huidige en historische belasting die nog tot ver na 2027 door zal gaan. Leg de kosten daarvan niet eenzijdig bij waterschappen, maar zorg dat de landbouwsector of LNV een flinke steen bijdraagt. Zet vanaf 2009 in op herziening van het Programma Beheer en de verdeling van ILG-gelden. Verdergaande reductie op rwzi's van de

stikstof- en fosfaatemissies om de belasting vanuit de landbouw te compenseren, zouden ook geheel of gedeeltelijk gefinancierd kunnen worden door LNV of de landbouwsector. Ook bij diergeneesmiddelen is de stap naar rwzi's snel gemaakt. Kan er niet meer aan aanpak van de bron gedaan worden? Zo niet, is het dan geen optie dat de producenten of VROM de extra kosten van verwijdering van diergeneesmiddel op rwzi's dragen?

Nico Broodbakker
(senior beleidsadviseur Waternet)