

EEN BELEIDSMATIGE SCHOUW

Waterbeheerders en zware metalen in landelijk gebied

Wie is verantwoordelijk voor verhoogde gehalten metalen in het oppervlakte- en grondwater in landelijk gebied? De oorzaken zijn deels bekend. Dan is het verleidelijk te veronderstellen dat eenvoudig is vast te stellen welke activiteiten ondernomen moeten worden en wie daar voor verantwoordelijk is. Zo eenvoudig ligt het echter niet. De waterbeheerder constateert weliswaar als eerste problemen met de kwaliteit van het oppervlaktewater en is verantwoordelijk voor initiatieven om die problemen op te lossen en kan dat voor een deel met eigen maatregelen ook doen. Voor een veel belangrijker deel zullen echter derden aangesproken moeten worden, omdat de oplossingen buiten de rechtstreekse beïnvloedingssfeer van de waterbeheerder liggen. Het principe dat de vervuiler betaalt, leidt ertoe dat waterbeheerders die vervuiler dan moeten aanspreken, rechtstreeks dan wel indirect. Maar wie is die vervuiler en wie zijn die derden?

Uit de artikelen van Voskamp, Romkens en Bonten op de pagina's 30 t/m 38 van dit nummer komen als belangrijkste oorzaken van verhoogde gehalten metalen in landelijk gebied naar voren: antropogeen aangevoerde vrachten, antropogeen verhoogde mobiliteit, van nature verhoogde gehalten en vrachten en van nature verhoogde mobiliteit. Vaak is sprake van een combinatie van oorzaken die niet of nauwelijks op grond van bodem- en waterkwaliteitsmetingen uit elkaar te halen zijn. Toch is er wel iets over te zeggen.

Wat weten we van de oorzaken?

Ten opzichte van bijvoorbeeld gebieden in Frankrijk (Vogezes), met veel ertsvoor-komens in de ondergrond, is in Nederland geochemisch gezien sprake van lage gehalten aan metalen in de bodem. Als uitgeloopte puinwaaiers van de Alpen, in een geologisch niet erg actief gebied, zijn van nature verhoogde gehalten metalen in Nederland op grotere schaal waarschijnlijk beperkt tot enkele geologische breuksystemen (in zuid-oost-Nederland, pyriethoudende lagen en oudere geologische formaties die oppervlakkig in de ondergrond voorkomen). Op kleinere schaal kan wel een sterke variatie voorkomen in gehalten (arsenhoudende kleilagen, ijzeroerbanken). Een bodem is immers een uitermate heterogeen medium. Overigens hoeven deze verhoogde gehalten zonder verdere verstoring, vanwege het chemisch evenwicht in de bodem, niet of amper te leiden tot verhoogde gehalten in het oppervlaktewater. Het is aannemelijk dat

van nature verhoogde gehalten nauwelijks een rol spelen in Nederland en dat waar dit wel het geval is, dit ook redelijk bekend is.

Uit de genoemde artikelen blijkt dat de mobiliteit van veel metalen, naast de hydrologie, met name bepaald wordt door zuurgraad, redoxpotentiaal en bindingsmogelijkheden in de bodem. Natuurlijke processen die dit kunnen beïnvloeden, zijn het veranderende klimaat - met name veranderingen in de neerslag en de zeespiegelstijging en mogelijk de temperatuurverhoging - en de geologische kanteling van Nederland. Deze natuurlijke processen spelen op een langere tijdschaal dan antropogene processen en oefenen vooral invloed uit op de mobiliteit via een effect op de hydrologie en de redox-potentiaal. De zuurgraad en de bindingsmogelijkheden worden amper beïnvloed. Algemeen wordt aangenomen dat de huidige klimaatverandering voor een belangrijk deel antropogeen is. Het is dan ook aannemelijk dat een verhoogde mobiliteit van metalen in Nederland voor een belangrijk deel antropogeen is. Nader onderzoek hiernaar is echter nodig.

Het bovenstaande leidt onvermijdelijk tot de constatering dat in Nederland de verhoogde gehalten metalen in oppervlaktewater overwegend, zo niet bijna uitsluitend, antropogeen veroorzaakt zijn: door verhoogde vrachten en mobiliteit ten gevolge van menselijke activiteiten. Daarbij kan het volgende onderscheid gemaakt worden:

- historisch aangevoerde vrachten (bij-

voorbeeld door bemesting of verspreiding bagger en rioolslib),

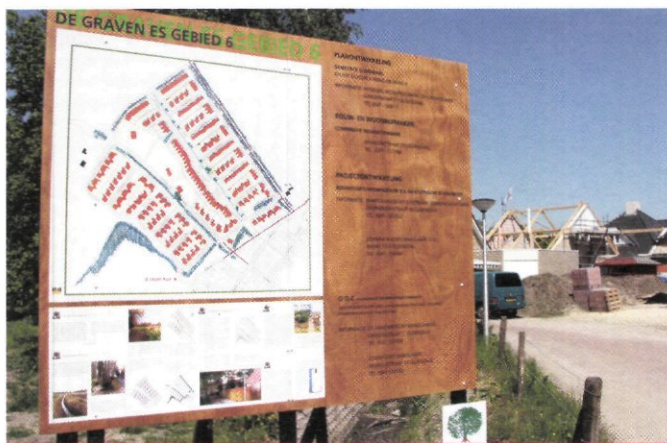
- historisch verhoogde mobiliteiten (bijvoorbeeld door ontwatering, veranderd peilbeheer, zure depositie of bewerking van de bodem),
- huidige verhoogde vrachten (bijvoorbeeld door bemesting, bewerken van de bodem en uitlogende bouwmaterialen),
- huidige verhoogde mobiliteiten (bijvoorbeeld door ontwatering, veranderd peilbeheer, vasthouden en zure depositie).

Opmerkelijk is dat zowel in het verleden als tegenwoordig voor een deel dezelfde oorzaken spelen. Waarom is het onderscheid dan van belang? Omdat historische verontreinigingen en verhoogde mobiliteiten doorgaans niet meer te verhalen zijn op veroorzakers. En omdat huidige veroorzakers in principe wel te bewegen zijn om wat aan de oorzaken te doen. Het is daarbij wel de vraag of een scherp zicht op de feitelijke veroorzakers noodzakelijk is voor een effectieve aanpak. Zeker daar waar de historische bijdrage groot is en niets op de veroorzaker te verhalen valt, lijkt een pragmatische benadering door de waterbeheerder vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid de meest aangewezen weg. Een ander onderscheid dat nuttig is voor de aanpak, is het onderscheid tussen directe, binnen het eigen gebied aan te pakken bronnen en de minder gemakkelijk aan te pakken atmosferische depositie buiten de eigen regio.

Verantwoordelijkheden en rollen

Historische vrachten en daaruit voortvloeiende verhoogde gehalten kunnen gezien worden als een maatschappelijk saneringsprobleem, waarvoor de overheid of een initiatiefnemer van ruimtelijke ontwikkelingen in een gebied aan de lat staan. Dit is al jaren gemeengoed in bodemsaneringsland. Daarmee tekent de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder zich af: het bevoegd gezag voor de bodem (gemeente of provincie) aanspreken.

Historisch verhoogde mobiliteiten brengen de vraag met zich mee of het mogelijk en/of wenselijk is om deze te herstellen. In een intensief ingericht en gebruikt land als Nederland kunnen hydrologische ingrepen niet zonder meer teruggedraaid worden. Dit sluit aan bij de Europese Kaderrichtlijn Water, die landen de ruimte laat om, daar waar herstel van de hydrologie maatschappelijk onacceptabel hoge kosten met zich meebrengt, minder scherpe ecologische doelen te kiezen. Herstel van de hydrologie is inmiddels al wel gemeengoed in het spoor van



Een voorbeeld van het voorkomen van toekomstige belasting: nog voor de bouw overleg tussen waterschap en gemeente over het gebruik van uitlopende bouwmaterialen.



Een voorbeeld van historische belasting met zware metalen: uitspoeling van voormalige landbouwgronden in het brongebied van de Mosbeek (foto: waterschap Regge en Dinkel).

'Waterbeheer 21e eeuw'. De waterbeheerder is direct verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan. Terugdraaien van bewerking van de bodem is technisch niet mogelijk, evenmin als de zure depositie. Wel is wat te doen aan de gevolgen hiervan voor de waterkwaliteit. Zo zou aanpak van de drainage, bekalking of een ander gebruik overwogen kunnen worden. Bevoegd gezag hiervoor is wederom de gemeente of de provincie en daarmee de rol van de waterbeheerder het aanspreken van deze medeoverheden. Daarnaast ligt er de verantwoordelijkheid om de terreinbeheerder aan te spreken dan wel door gemeente of provincie te laten aanspreken.

Waar het gaat om het terugdringen van huidige verhoogde vrachten doet zich het dilemma voor van generiek versus (aanvullend) regionaal beleid, ofwel, de gezamenlijke overheden moeten er onderling uitkomen wat het beste generiek geregeld kan worden en wat aanvullend regionaal aangepakt moet worden. De verantwoordelijkheid van de waterbeheerder is daarbij om het Rijk en de regionale medeoverheden aan te spreken en de discussie hierover te voeren. Vervolgens is de waterbeheerder (vaak als Wvo bevoegd gezag) verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanvullende regionale maatregelen, na de gezamenlijke gemaakte beleidskeuzes. Evident is dat afspraken hierover binnen het vigerend beleid voor het landelijk gebied, zoals het beleid voor de agrarische sector, het baggerbeleid en het rioleringsbeleid het uitgangspunt vormen. Onderzocht zal moeten worden of de metaalproblematiek hierin voldoende meegenomen wordt. De waterbeheerder heeft hierbij een initiërende rol.

Voor het terugdringen van actueel verhoogde mobiliteit ligt de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder in feite al besloten in het voorstaande. Zelf de hand aan de

ploeg slaan waar het gaat om hydrologische veranderingen. Het Rijk aanspreken als bevoegd gezag voor het emissiebeleid voor verzurende stoffen waar het gaat om atmosferische depositie van buiten het ambtsgebied. De agrarische sector aanspreken als Wvo-bevoegd gezag, voor zover de verzuring het gevolg is van verzurende emissies vanuit agrarische bedrijven (emissie ammoniak, uitspoeling mest) en industrie binnen het ambtsgebied, al dan niet via het Rijk (generieke component) en de gemeenten (Wet milieubeheer).

Hoe ver gaan waterbeheerders?

Wanneer beschouwt de watersector de maatschappij als duurzaam, gegeven een zekere historische belasting? En wat hebben we er voor over om situaties te saneren en te herstellen en bronnen aan te pakken? Duidelijk is dat Nederland, en daarmee de waterbeheerders, niet vrij zijn om dat zelf te bepalen. Zo brengt de Kaderrichtlijn Water een resultaatverplichting met zich mee voor een aantal stoffen, waaronder enkele zware metalen. En voor zover de normering niet rechtstreeks voorgeschreven wordt (voor de prioritairere stoffen), moeten landen normen afleiden volgens een vastgestelde methodiek. In dit kader is ook het landelijke Vervolgonderzoek essentiële metalen (VEM) van belang. Eind dit jaar worden voorstellen voor normen van een aantal metalen verwacht. Overigens biedt diezelfde Kaderrichtlijn Water de waterbeheerder ook de mogelijkheid om de water(kwaliteits)doelstellingen te differentiëren. Niet zozeer door differentiatie in normen, maar door onderscheid in natuurlijk, sterk veranderd en kunstmatig water (met daaraan gekoppelde ecologische doelstellingen).

Je zou dus kunnen stellen dat voor het oplossen van de metaalproblematiek in landelijk gebied en het komen tot haalbare

doelstellingen de Kaderrichtlijn Water maatgevend is, met name de typologering van het oppervlaktewater. Hieraan is namelijk de (financiële) inspanning gekoppeld die noodzakelijk is om watersystemen te herstellen. Indien de (financiële) inspanning te groot is, kan van herstel afgezien worden en komen minder scherpe doelstellingen in beeld. Als de typologie eenmaal beslecht is, biedt de Kaderrichtlijn Water een uitstekende kapstok aan de waterbeheerder om derden (veroorzakers) aan te spreken op de menselijke belasting van het watersysteem en de effecten daarvan terug te dringen.

Opgaven

Samengevat staan waterbeheerders bij de aanpak van de zware metalen in het landelijk gebied voor de volgende opgave:

- initiëren van onderzoek naar en analyse van natuurlijke, antropogene, historische en actuele oorzaken van verhoogde metaalgehaltend;
- initiëren van onderzoek of de metaalproblematiek in voldoende mate meegenomen wordt in ander relevant beleid;
- uitvoeren van met name hydrologische maatregelen;
- medeoverheden aanspreken als bevoegd gezag voor emissies van bedrijven, al dan niet met de Wvo als stok achter de deur;
- met medeoverheden tot afspraken komen over verdeling aanvullend generiek en regionaal beleid voor emissies en de ambitie daarbij;
- specifieke doelgroepen (veroorzakers, initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen, terreinbeheerders) rechtstreeks aanspreken op preventie, sanering en beheersmaatregelen;
- het Rijk aanspreken op hun rol bij grensoverschrijdende emissiebronnen.

Arno van Breemen
(Unie van Waterschappen)