

KRW-doelstellingen wettelijk vastgelegd

Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw) is op 19 januari jl. in het Staatsblad gepubliceerd en trad 16 maart jl. in werking. Hiermee zijn de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water (KRW) juridisch bindend gemaakt. Om welke doelstellingen gaat het? Op welke wijze zijn ze vastgelegd? Wat betekent dit in de praktijk?

De KRW vraagt om het vastleggen van doelstellingen in de nationale wetgeving. De Implementatiewet KRW bepaalt dat dit gebeurt onder de Wet milieubeheer, wat is uitgevoerd met de inwerkingtreding van het Bkmw. In dit besluit zijn tevens de doelstellingen opgenomen van de op de KRW gebaseerde Grondwaterrichtlijn en Richtlijn Prioritaire Stoffen.

In het Bkmw zijn als milieukwaliteitseisen vastgelegd de goede chemische en ecologische toestand voor oppervlaktewaterlichamen, de goede chemische en kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen en de doelen voor beschermde gebieden.

De goede chemische toestand voor oppervlaktewaterlichamen bestaat uit milieukwaliteitseisen voor prioritaire stoffen. De getalswaarden zijn opgenomen in bijlage I bij het Bkmw. De goede ecologische toestand is vastgelegd voor typen natuurlijke oppervlaktewaterlichamen. Voor de milieukwaliteitseisen zijn de omschrijvingen van de goede ecologische toestand uit bijlage V van de KRW één op één overgenomen. Om te bepalen of aan deze eisen wordt voldaan, verwijst het Bkmw naar de ministeriële regeling monitoring Kaderrichtlijn Water. Daarin is aangegeven dat het STOWA-rapport 'Referenties en maatlaten voor natuurlijke watertypen' getalswaarden bevat voor de biologische kwaliteitselementen, alsmede de hydromorfologische en de algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen die mede bepalend zijn voor de biologie. Dit zijn in feite indicatoren die in het kader van de monitoring moeten worden toegepast om de toestand vast te stellen. De getalswaarden van specifieke verontreinigende stoffen, die onder de ecologische toestand vallen omdat er geen EU-norm voor is, zijn opgenomen in de bijlage bij de regeling.

De milieukwaliteitseisen van de chemische toestand en de getalswaarden voor de specifieke verontreinigende stoffen zijn gelijk voor alle waterlichamen, maar hebben geen betrekking op de wateren buiten de waterlichamen.

De goede chemische toestand voor grondwaterlichamen bestaat uit milieukwaliteitseisen van de Grondwaterrichtlijn voor alle grondwaterlichamen en nationale drempelwaarden per grondwaterlichaam. De getalswaarden zijn opgenomen in bijlage II bij het Bkmw. Verder is bepaald dat stijgende trends van concentraties van stoffen moeten worden omgeboogen. De goede kwantitatieve watertoestand bestaat uit de eis dat aan een grondwaterlichaam niet meer water mag worden onttrokken dan het jaarlijks ontvangt.

Voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning zijn milieukwaliteitseisen in het Bkmw opgenomen (bijlage III). Daarnaast

zijn waarden opgenomen die tot uiting brengen dat gestreefd dient te worden om het zuiveringsniveau voor de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater te verminderen. De doelen gelden voor waterwinlocaties. Voor andere beschermde gebieden zijn de eisen elders vastgelegd. Zo is de Natuurbeschermingswet 1998 het wettelijke kader voor Natura 2000-gebieden.

Grens- of richtwaarden?

Omdat het Bkmw is opgesteld onder de Wet milieubeheer, was er ten aanzien van de milieukwaliteitseisen de keuze om deze te beschouwen als grens- of richtwaarde. Een grenswaarde moet in acht worden genomen, dat wil zeggen dat deze op een bepaald moment en bepaalde plaats moet zijn bereikt. Met een richtwaarde moet rekening worden gehouden, maar er kan gemotiveerd van worden afgeweken. De KRW bevat zelf afwijkmogelijkheden om de goede watertoestand niet eind 2015 te halen. Om die reden zijn de waterkwaliteitseisen in het Bkmw beschouwd als richtwaarden. De voorwaarden waaronder van de milieukwaliteitseisen mag worden afgeweken, zijn één op één overgenomen uit de KRW. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwijkende doelstellingen omdat een waterlichaam 'sterk veranderd' of 'kunstmatig' is. Of om uitstel van de termijn waarop de doelen gehaald worden, indien dat niet in 2015 lukt. Van deze afwijkmogelijkheden is in Nederland veelvuldig gebruik gemaakt. De motivering en de afwijkende doelen worden vastgelegd in de waterplannen van Rijkswaterstaat en provincies. Deze doelen zijn daardoor zelf niet wettelijk geregeld, maar wel maatgevend voor de praktijk.

Enkele juridische deskundigen geven aan dat de KRW in feite om grenswaarden vraagt. Er is ook kritiek op het feit dat in een besluit de ruimte van een bovenliggende wet wordt ingeperkt. Daarom is aan de Kamer toegezegd om met een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer te komen, om de beoogde werking van de doelen van de KRW beter in de nationale wetgeving te kunnen inpassen.

Geen achteruitgang

Daarnaast wordt in het Bkmw uitwerking gegeven aan de vereiste van de KRW dat de toestand van waterlichamen niet achteruit mag gaan. Benadrukt moet worden dat niet iedere verslechtering een probleem vormt. Het gaat om een achteruitgang van de toestandsklasse van een stof of kwaliteitselement. Het gaat verder om het schaalniveau van een waterlichaam, waarbij wordt gemeten op een representatief monitoringpunt. Daarbij wordt gekeken naar de verandering tussen planperiodes (van zes jaar) en niet naar jaarlijkse fluctuaties, om weersinvloeden zo veel mogelijk uit te sluiten.

Voor grond- en oppervlaktewaterlichamen bestemd voor drinkwaterwinning wordt als specifieke eis gesteld dat de zuiveringsinspanning voor dat water niet mag toenemen.

De praktijk

Het Bkmw richt zich op de gewenste milieukwaliteit van waterlichamen en niet op de weg om daar te komen. De milieukwaliteitseisen richten zich uitsluitend op de waterplannen. En dus niet op individuele besluiten en vergunningen. In de waterplannen wordt aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen om de vereiste waterkwaliteit te realiseren.

Dankzij het bestaande bronbeleid worden de doelen voor de meeste stoffen gehaald. Het toepassen van de best beschikbare technieken en waar nodig en mogelijk verdergaande maatregelen, kan dan ook worden voortgezet bij vergunningen en algemene regels. Wel moet bij de beoordeling van restlozingen met de emissie-immissietoets en bij eventuele maatwerkvoorschriften rekening worden gehouden met vaak nieuwe getalswaarden van de doelen. Daar waar dit ontoereikend is om de doelen te realiseren, moet in de plannen worden aangegeven welke aanvullende maatregelen nodig zijn. Dat kan een aanscherping zijn bij de vergunningverlening of algemene regels, maar het kan ook zijn dat maatregelen elders in het stroomgebied, EU- of nationaal beleid in de toekomst zorgen voor voldoende ruimte. Lemkes e.a. zijn hier nader op ingegaan (zie H₂O nr. 18 uit 2009).

Voor de ecologie wordt veel winst verwacht door de inrichtingsmaatregelen die in de komende jaren worden uitgevoerd. In het ruimtelijke spoor dient aandacht gegeven te worden aan de waterkwaliteit, met name bij de invulling van het watertoetsproces. De KRW staat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen niet in de weg, maar er moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. In de praktijk is daarmee zelfs vaak ecologische winst te behalen.

De centrale rol van de waterplannen is nieuw voor Nederland. Ook al is hierop geanticipeerd in de plannen, de praktijk moet uitwijzen wat verder nodig is. Met name de vertaling van de doelen voor de ecologie naar besluiten blijkt lastig. Ook de verschillende doelstellingen tussen waterlichamen en overige wateren blijkt niet gemakkelijk te zijn. In de komende periode gaan Rijk, regio en belangenpartijen samen volgen of het Bkmw de beoogde werking krijgt, zodat haalbare en betaalbare doelstellingen van de KRW worden gerealiseerd.

Diederik van der Molen
(Ministerie van Verkeer en Waterstaat)