

# Kaderrichtlijn Water: is som van goede ideeën een goed geheel?

De implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water loopt tegen een eerste serie deadlines aan. Geleidelijk wordt nu zichtbaar waar het allemaal toe gaat leiden. Afgelopen maanden zijn diverse inventarisaties afgerond waarmee de nulsituatie wordt vastgelegd. Deze nulsituatie zal uitgangspunt zijn voor het beleid in de komende jaren en daarmee voor de prioritering van de geldstromen. Niet in alle opzichten zijn de uitkomsten toe te juichen. Door de beoordeling van problemen op het grootschalige niveau van grondwaterlichamen dreigen problemen die op kleinere schaal spelen, buiten de beleidsaandacht te vallen. Hoewel de KRW bestaat uit een reeks van goede ideeën en verstandige beslissingen, is het van belang om pro-actief in te spelen op de zwakkere kanten van het KRW-proces en de feitelijke grondwaterkwaliteitsproblemen op de beleidsagenda te houden.



In Nederland zijn we gewend om onze eigen waterproblemen op te lossen. Daarbij worden grootschalige oplossingen niet geschuwd. Droogmakerijen, de Afsluitdijk, de Deltawerken en de aanleg van Flevoland hebben onszelf en anderen de indruk gegeven dat we doortastend de strijd tegen overschotten aan water aan gaan. Zo bleven we niet passief toen in 1998 een recordhoeveelheid neerslag viel. We stelden onszelf de vraag of het watersysteem bestand zou zijn tegen voorziene veranderingen van het klimaat. Een onderzoekscommissie Waterbeheer 21e eeuw werd ingesteld, die concludeerde dat verbeteringen noodzakelijk waren. Uiteindelijk leidde dit traject in 2003 tot een Nationaal Bestuursakkoord Water, waarin afspraken werden gemaakt langs welke wegen de verschillende overheden hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het waterbeheer zouden nemen.

## Europese kaders

Gedurende de looptijd van dit traject kwamen er signalen dat vanuit Europa ook een traject over ons heen zou komen. In 2002 druppelde de term Europese Kaderrichtlijn Water langzaam door. Op een nog hoger niveau dan het nationale zou voortaan ook afstemming komen van de verschillende waterbeheersactiviteiten. Er zou een grensoverschrijdend kader komen, vooral gericht op waterkwaliteit. Water zou daarbij niet als gewone

handelswaar worden beschouwd, maar als een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. Hoe die afspraken er uit zouden zien, kon in 2002 nog niemand vertellen, maar wel werd duidelijk dat ten aanzien van de afspraken niet langer een inspanningsverplichting zou gelden zoals we die in Nederland gewoon zijn, maar een resultaatverplichting. Dat betekent dus ook represailles als we de overeengekomen afspraken niet na zouden komen. Eerst moest er een inventarisatie komen van wat niet deugde, daarna konden bindende afspraken worden gemaakt om er voor te zorgen dat het systeem binnen de vastgestelde tijd wel 'op orde' zou komen. Juist in het waterbeheer zou een dergelijke bovennationale coördinatie voor de hand moeten liggen. Als bewoners van de laagste delen van delta ervaren wij de problemen wanneer onze bovenstroomse continentgenoten onzorgvuldig zijn in hun handelen. De afspraak om de problemen niet op elkaar af te wentelen, oogt eerlijk en rechtvaardig en biedt voldoende aanleiding om hieraan een resultaatverplichting te koppelen. Door veel mensen werd de KRW daarom als een mogelijkheid gezien om eindelijk eens iets te doen aan structurele problemen waarvan de oplossingen tot dat moment steeds strandden in de bureaucratische molens van verschillende overheden.

Veel waterbeheerders zijn volop in de weer met de uitwerking van de Kaderrichtlijn Water. De rapportages die dit oplevert, roepen bij sommigen vraagtekens op. Feitelijke problemen komen met de KRW-werkwijze niet goed uit de verf, maar andersom leidt de KRW-werkwijze soms tot een probleem wat in de dagelijkse praktijk heel hanteerbaar blijkt. In dit artikel beschrijft Brabant Water haar ervaringen.

## KRW krijgt vorm

In de jaren erna werden de contouren van de KRW steeds duidelijker. Een belangrijke kracht ervan is de eenvoud. Over de na te streven doelen werden afspraken gemaakt. Ook werd geïnventariseerd waar die doelen niet gehaald worden. vervolgens formuleert men beleid om (in principe binnen zes jaar) die doelen wel te halen. Als dat niet lukt, kan uitstel worden verkregen voor twee perioden van nog eens zes jaar, maar daarna moeten de doelen echt gerealiseerd zijn. Zo niet, dan volgen passende (straf)maatregelen. Om dit te bereiken moest een organisatorische boom worden opgetuigd. Stroomgebieden en deelstroomgebieden werden gedefinieerd die als eenheid nader werden beschouwd. (Grond)waterlichamen werden erkend als eenheid waarbinnen een systeem een zekere eigenheid had en/of kon hebben. Uit bestaande ambtelijke structuren werden nieuwe structuren ontworpen die op deze indeling aansloten, overigens zonder de bestaande structuren op te heffen.

## Nederlandse invulling

Al snel was duidelijk dat Nederland een andere rol wilde spelen dan in de jaren tachtig, toen we onszelf als gidsland op milieugebied zagen. Er vanuit gaande dat in een dichtbevolkt land als Nederland de milieuproblemen zich het eerst en het heftigst zouden manifesteren, voelden we onszelf destijds geroepen om de rest van Europa op sleeptouw te nemen langs een stelsel van strenge normen. Na enige tijd bleek die rol toch niet zo goed te bevallen, vooral toen we tot de ontdekking kwamen

dat de door ons geïnitieerde normen voor onszelf ook onhaalbaar bleken. Juist de resultaatverplichting in het KRW-traject bleek ons bang te maken om stevig in te zetten. We wilden niet op onze eigen ambitie worden afgerekend; dit keer zouden we ons verstand gebruiken en haalbare doelen formuleren.

Waar doorgaans het gebruik van verstand wordt toegejuicht, bleek het in dit geval ook tot teleurstelling te leiden. Het waren de eerste signalen van de wrijving tussen ambitie en verstand. Er waren mensen die gehoopt hadden dat veel strengere doelstellingen geformuleerd zouden worden dan wat nu uiteindelijk lijkt te worden afgesproken. Gekoppeld aan een dreiging van represailles zou dat moeten leiden tot een grotere inspanning. In plaats daarvan ging het vooral om de haalbaarheid van het doel bij een inspanning zoals we nu doen. Dat heeft zwaarder gewogen dan de water-situatie die idealiter gewenst zou worden. Er moest immers invulling worden gegeven aan de doelen die we wilden bereiken. Het eerste wat daarbij opgevallen is, is dat het zo lang duurde. Het is altijd boeiend hoe in die periode wel ramingen verschijnen over hoeveel de KRW ons gaat kosten, zonder dat bekend is wat we moeten doen. Maar inmiddels kunnen we er niet meer omheen: de procedure dwingt ons om keuzes te maken ten aanzien van de toetsing van de huidige situatie. We moeten nu echt gaan vastleggen op welke fronten onze water-situatie wel en niet 'op orde' is, en welke maatregelen ervoor gaan zorgen dat dat over een paar jaar anders is.

Opnieuw zien we dat er voor eenvoud wordt gekozen. Er is bijvoorbeeld afgesproken dat we voor een grondwaterlichaam per parameter één toetswaarde hanteren en dan toetsen of het hele lichaam voldoet of niet. Voor de bepaling van de toetswaarde dient de 'natuurlijke' waarde als uitgangspunt.

### Te veel eenvoud?

Mogelijk is die methode toch iets te eenvoudig gedacht. Misschien bestaat de natuurlijke situatie eruit dat binnen één grondwaterlichaam meerdere natuurlijke concentraties kunnen voorkomen. Voor bijvoorbeeld nitraat begrijpen we dat allemaal. In freatisch water is 30 mg/l een hele normale waarde, maar in Noord-Brabant hoort deze waarde op 40 meter beneden maaiveld niet meer voor te komen. Op de Veluwe zou dat juist weer heel normaal zijn. Arseen op drie meter beneden maaiveld is doorgaans van antropogene herkomst; op 200 meter beneden maaiveld is het doorgaans natuurlijk. Wat nu als dit diepe water naar boven kwelt? Sommige processen zijn niet in één toetswaarde te vangen. Het gaat fout als maatregelen geformuleerd moeten worden om de overschrijdingen van die ene toetswaarde terug te dringen.

Een grondwaterlichaam is geen statisch geheel. Als regenwater op de bodem terecht komt en infiltreert, vindt interactie plaats met het bodemmateriaal. Het bodemmateriaal heeft vanuit chemisch perspectief

een reducerende werking op de grondwatersamenstelling. In een door de wetten van de chemie vastgelegde volgorde zullen reacties optreden. Tijdens de reis door de atmosfeer heeft een regendruppel zuurstof opgenomen, maar dat is de eerste parameter die door het bodemmateriaal zal worden omgezet. Vervolgens zal het aanwezige nitraat worden afgebroken.

Onder natuurlijke omstandigheden zal regenwater amper stikstof bevatten, maar als gevolg van uitstoot van verkeer en industrie bevat het regenwater wel ammoniak, dat in de bodem omgezet kan worden in nitraat. Daar doe je als water- en terreinbeheerder niks aan. Activiteiten aan het maaiveld kunnen daar extra nitraat aan toevoegen. Berucht is overmatige toepassing van mest, maar ook door minder buitensporige activiteiten kan een teveel aan nitraat in het grondwater terechtkomen. Lekke rioleringen in stedelijk gebied doen de nitraatconcentratie regelmatig boven gewenste waarden oplopen, maar ook het kappen van een bos, het omploegen van een bouwvoor of het houden van inheemse runderen in een natuurgebied kunnen verhoogde nitraatconcentraties opleveren. Nu is nitraat een parameter waarnaar we bij de KRW kijken. Op de meeste plaatsen komt een meer dan gewenste hoeveelheid nitraat in de bodem terecht, maar omdat nitraatafbraak al heel vroeg in de serie bodemreacties zit, merken we dat vaak niet als een nitraatprobleem. We merken het wel aan andere parameters die op kunnen lopen bij de bodemreacties met nitraat. Vooral sulfaat kan bij nitraatafbraak stevig oplopen. Ook de concentraties metalen kunnen verhoogd worden. Met andere woorden: er is niet één natuurlijke concentratie, er zijn er meerdere. De natuurlijke situatie is dat de concentraties gedurende bodempassage continu veranderen. In zo'n situatie is het nogal lastig om een toetswaarde af te leiden. Ofwel zit je te hoog en benoem je de ondiepe verontreinigingen ten onrechte als geen probleem, ofwel zit je te laag en benoem je de diepe processen ten onrechte als een overschrijding van een parameter.

Eenzelfde situatie zien we bij bestrijdingsmiddelen: op een beperkt aantal plaatsen vinden we verhoogde concentraties bestrijdingsmiddelen in het grondwater. Het gaat wat ver om dan het hele grondwaterlichaam rood te kleuren en jezelf dan met een door Brussel te toetsen beleidsdoel op te zadelen. Dus zeg je dat het lichaam rood kleurt als voor een bepaald aandeel van de meetpunten bestrijdingsmiddelen worden gevonden. Dat levert een groene kleur op, maar daarmee is het probleem natuurlijk niet opgelost.

Dat dit soort situaties enkel tot foutgekleurde kaarten leidt, hoeft niet zo'n probleem te zijn. Zodra de KRW-toetsing sturend wordt voor de overheidsinspanning en geldstromen, ga je op de verkeerde doelen schieten. Er dreigt geld te worden besteed om problemen op te lossen die geen probleem zijn en anderzijds ontbreekt het straks aan middelen om problemen aan te pakken die juist wel een probleem zijn.

### Waar staan we nu?

Wie een weg bewandelt moet af en toe om zich heen kijken waar hij terecht gekomen is en of dat de bedoeling was. Het boeiende is dat in de beschrijving van het traject hoe de KRW tot stand is gekomen, elke keuze logisch en verstandig lijkt. Nu we elke afslag correct denken te hebben gelopen, merken we dat het uitzicht anders is dan we ons hadden voorgesteld. Vanuit haar aard heeft de KRW het karakter van een mammoettanker, waarvan de koers niet zomaar bij te stellen is. In dat geval is het zaak er voor te zorgen dat de tanker niet over ons kleine bootje heen vaart, en dat doe je het slimste door het bootje te bedienen.

Het is belangrijk dat we ons realiseren dat met de KRW de problemen niet tot een oplossing zijn gekomen. In die zin is de KRW geen oplossing voor allerlei problemen; het is een kader waarbinnen de feitelijke problemen besproken en aangekaart moeten worden. Voor een waterleidingbedrijf (en elke andere partij die belang heeft bij schoon water) is het zaak om dicht bij de overheden te blijven en nauw te communiceren over wat nu de werkelijke problemen zijn ten aanzien van de kwaliteit van het grondwater. Een grootschalige beschouwing als de KRW moet helpen om de problemen te duiden, te structureren en aan te pakken, en levert in die zin een bijdrage aan de oplossing. Als de feitelijke problematen kleinschaliger zijn, mag de KRW deze niet versluieren. Anders blijkt het middel erger dan de kwaal. De KRW mag de maatregelen voor kleinschaligere problemen niet uitsluiten; het is slechts een beschouwing van de problematiek op een grootschalig niveau en daarmee per definitie een afwijking van de kleinschaligere werkelijkheid.

Binnen Noord-Brabant lijkt de totstandkoming van de KRW een aanleiding te worden om elkaar als betrokken overheden en waterleidingbedrijf op te zoeken. Zo worden binnen het Maasstroomgebied gezamenlijk ideeën ontwikkeld over de beoordeling van de kwaliteit van grondwaterwinningen ten behoeve van de drinkwaterbereiding. Daarnaast wordt gewerkt aan een *early warning system*. Hiermee voorkomen we dat conform de KRW alleen naar de eindpunten van de systemen wordt gekeken en dus het probleem pas geconstateerd wordt als het niet meer te voorkomen is. Door tijdig veranderingen in de waterkwaliteit te signaleren, kunnen daar vervolgens ook weer samen met betrokken overheden passende maatregelen op genomen worden.

### Conclusie

Onder de tijdsdruk waarmee de KRW-uitwerking nu tot stand komt, lijkt de kaderrichtlijn wel eens tot doel op zich te worden verheven. Door op de juiste niveaus inhoudelijke gesprekken te blijven voeren, kunnen we er voor zorgen dat het wordt waarvoor het bedoeld is: een middel om tot een betere (grond)waterkwaliteit te komen.

**Harry Boukes en Sandra Verheijden  
(Brabant Water)**