

IMPLEMENTATIE KADERRICHTLIJN WATER

“De angst regeert”

De Kaderrichtlijn Water boezemt meerdere belanghebbende partijen angst in. Die angst is gebaseerd op verschillende misvattingen, meent onderzoekster waterstaatsrecht aan de Universiteit van Utrecht mr. Marleen van Rijswijk. Ze opende op 21 april in Beesd een congres van het Studiecentrum voor Bedrijven Overheid over de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. Volgens Van Rijswijk biedt de richtlijn juist een betere mogelijkheid om landen bovenstrooms aan te spreken op hun maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren, ontstaat meer ruimte voor regionale differentiatie en zijn er ook meer mogelijkheden om verschillende soorten maatregelen te nemen om aan de eisen van de Europese Unie in Brussel te voldoen.

De Kaderrichtlijn Water is niet zonder enig overleg door Brussel opgelegd, aldus Van Rijswijk. “Nederland maakt deel uit van de Europese Unie. Belangenorganisaties van decentrale overheden, maar ook landbouworganisaties en koepelorganisaties van bedrijven zijn hypocriet als ze beweren dat de kwaliteitseisen van bovenaf opgelegd worden. Bijna alle organisaties hebben sterke lobby-apparaten in Brussel en zouden op de hoogte moeten zijn van wat in de Europese Unie over de KRW beslist is. Kennelijk heeft men zijn werk niet goed gedaan.”

Eén van de meest fundamentele misvattingen is volgens Van Rijswijk dat Nederland zich nu nog kan beraden over de vraag of de Kaderrichtlijn Water wel geaccepteerd moet worden. “De richtlijn is vastgesteld en is geldend recht in heel Europa”. Dat de richtlijn geen rekening zou houden met de situatie in Nederland als afvoerputje van Europa, weersprak ze ook. “Nederland is niet het enige land waar rivieren in zee stromen. Bovendien lijkt de Kaderrichtlijn Water in zijn benadering behoorlijk op het Nederlandse waterbeleid uit de jaren 80.” Wel is het Nederlandse milieu- en waterbeleid nooit sterk gebaseerd geweest op een effectgerichte benadering met milieukwaliteitseisen. Binnen de Europese waterregelgeving bestaat die benadering al lang, maar Nederland heeft dit nooit volledig geïmplementeerd.

Nederland is ook al jaren geen voorloper meer in Europa. “We vertoeven nu in de onderste regionen, zowel wat de ambities betreft als de wijze van omzetten van richtlijnen”, aldus Van Rijswijk. “Ook in de ambitienota van staatssecretaris Schultz doet Nederland alleen dat waar het zich toe heeft verplicht en dan op de meest minimale wijze.”

Nederland gaat door de Kaderrichtlijn Water ook niet op slot. De Kaderrichtlijn Water noemt kwaliteitseisen en resultaatsverplichtingen. Bij luchtkwaliteit dacht Nederland dat het niet zo’n vaart zou lopen, maar bij de KRW heeft Nederland ruim voldoende tijd om voor 2015 of uiterlijk 2027 de nodige maatregelen te nemen. Afwachten en afhouden leidt dus eerder tot meer risico’s en ingrijpende beslissingen dan tot minder, zo liet Marleen van Rijswijk haar betoog van zo’n 80 mensen weten. Dat de landbouw zou verdwijnen door de eisen die aan de waterkwaliteit gesteld worden, noemde ze ook onzin. Die stelling is onder meer gebaseerd op een onderzoek van Alterra, maar daarin ging het om een worst-case-scenario: heel Nederland zou over natuurlijke wateren beschikken, die aan de strengste doelstellingen moeten voldoen en beleidsmatig zou niets nieuws ondernomen worden. Die vooronderstellingen noemde Van Rijswijk niet realistisch.

De angst voor een strenge uitleg van het stand-stilbeginsel is niet terecht. Ook in de huidige waterrichtlijnen bestaat dit beginsel, alleen is Nederland daarmee altijd soepeler omgegaan. Nederland keek niet of de waterkwaliteit achteruitging, maar of significante achteruitgang binnen een beheersgebied voorkwam. Bij de huidige implementatie wordt voor een strikte omzetting van het stand-stilbeginsel gekozen.

Kansen

Omdat de Kaderrichtlijn Water uitgaat van resultaatsverplichtingen is het makkelijker om landen bovenstrooms aan te spreken. Onder de huidige richtlijnen moest op een bepaald punt worden voldaan aan de kwaliteitseisen. Nu wordt die taak verdeeld over het hele stroomgebied. Het ligt volgens Van Rijswijk niet voor de hand dat als

bovenstrooms geen maatregelen worden getroffen, alleen Nederland daarvan de rekening krijgt gepresenteerd.

Bovendien biedt de KRW door deze (stroom)gebiedsgerichte benadering de mogelijkheid om per regio te kiezen voor een mix aan maatregelen die het beste aansluit bij een bepaald gebied.

“Willen we nog zoveel mogelijk ruimte houden voor specifieke Nederlandse problemen, dan zal Nederland de KRW eerst goed én op tijd moeten omzetten. Pas dan komen de uitzonderingsmogelijkheden in beeld. Zolang Nederland de richtlijn niet goed omzet, lopen we het risico dat de KRW rechtstreeks doorwerkt in het Nederlandse recht. Dat kan leiden tot onaangename verrassingen, die we al eerder hebben meegemaakt,” aldus Marleen van Rijswijk.

Reacties

Ondanks bovenstaand betoog lieten verschillende aanwezige waterschappers weten weinig grip te hebben op de Kaderrichtlijn Water. Dat het niet langer om een inspanningsverplichting, maar om een resultaatsverplichting gaat, vinden de waterschappen niet prettig. De kwaliteitsnormen zijn volgens hen te streng.

Een ander probleem dat tijdens het congres meermalen onder de aandacht gebracht werd, is het overleg tussen de vele partijen, dat niet altijd makkelijk verloopt. Gerept werd over een gigantisch vergadercircuit, waarbij met name de gemeenten zich regelmatig afvragen waarom ze bij de KRW-besprekingen betrokken worden. Zij willen liever praktisch werken met concrete zaken. Veel gemeenten hebben ook niet de tijd om veel werk in de KRW te stoppen. Pas wanneer het om riooloverstorten, verkeer en bouwstoffen gaat, wordt het voor hen interessant. Geart Benedictus, bestuurslid van LTO en voorzitter van NLTO, riep de aanwezigen op de (duurzame) landbouw in Nederland te blijven beschermen. Vanwege de groeiende wereldbevolking en de bescherming van natuurgebieden elders in de wereld zal metertijd toch weer meer landbouwgrond nodig zijn.

Hij vond ook dat niet alleen op de landbouw druk uitgeoefend moet worden om mee te werken aan het bereiken van de waterkwaliteitseisen, ook het goederen-transport en het personenverkeer zou daarvoor deels verantwoordelijk gesteld moeten worden. ☛