



**Toepassing in de praktijk van de
Europese Kaderrichtlijn Water is:
leren omgaan met nieuwe spelregels**

W. van Leussen
Centrum voor Schone Technologie
en Milieubeleid (CSTM)
Universiteit Twente
Enschede



University of Twente

Een publikatie in de reeks **CSTM Studies en Rapporten**

ISSN 1381-6357

CSTM-SR nr. 223

W. van Leussen

Referentiekader beleidsontwikkeling en instrumentenkeuze

Enschede, september 2004

Toepassing in de praktijk van de Europese Kaderrichtlijn Water is: leren omgaan met nieuwe spelregels

***Nationale Conferentie Waterbeheer
Leiden, 15 en 16 september 2004***

Prof. dr. ir. Wim van Leussen¹
Universiteit Twente, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
Postbus 217, 7500 AE Enschede

1. Inleiding

Na een eerst wat onwennig begin, met zelfs opmerkingen als moet dat nu echt, is nu de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) bij alle waterbeheerders een belangrijk aandachtspunt geworden. Vanzelfsprekend wordt dit in belangrijke mate bepaald door het verplichtende karakter van deze richtlijn, maar vooral ook nu steeds duidelijker begint te worden welke belangrijke consequenties deze richtlijn voor de waterbeheerders kan hebben. Vele bestuurders vragen zich af of we wel op de goede weg zijn. Het zijn niet de onzekerheden, die de bestuurders parten spelen. Immers het omgaan met onzekerheden en met risico's is hun dagelijks werk. Het is veel meer het leren omgaan met nieuwe spelregels. Deze zijn werkelijk van een geheel andere aard dan wat we in Nederland tot nu toe in het waterbeheer gewend zijn. Deze bijdrage gaat daar nader op in en sluit af met ervaringen die we tot nu toe hebben opgedaan.

2. Leren omgaan met nieuwe spelregels

Ecologisch uitgangspunt

In Nederland kennen we een lange traditie in de strijd tegen het water. We zijn daar groot mee geworden en hebben daarmee internationale faam verworven. De afgelopen decennia zijn naast deze hoogwaterproblematiek ook de waterkwaliteit, de natuur en ook het landschap steeds belangrijker geworden. We zijn steeds integraler gaan denken

¹ De heer Van Leussen is als deeltijdhoogleraar River Basin Management verbonden aan de Universiteit Twente. en werkt 4 dagen per week als adjunct-stroomgebiedcoördinator bij het Coördinatiebureau Rijn

en "integraal waterbeheer" is sinds de tachtiger jaren een ingeburgerd begrip geworden, waarbij in ons laaggelegen land "droge voeten" vanzelfsprekend topprioriteit heeft behouden.

De Europese Kaderrichtlijn Water heeft evenwel de ecologie als uitgangspunt. De KRW omschrijft zichzelf als een kader voor de bescherming van oppervlaktewateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen, en gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd. Natuurlijk is dit niet het enige aandachtspunt voor de waterbeheerder; immers het water heeft nog talloze andere functies, en zal dus integraal beheerd moeten blijven. Wel zal de ecologie een duidelijk zelfstandig aandachtspunt worden en wat nog belangrijker is, hierover zal naar Brussel verantwoording moeten worden afgelegd. In het "streven naar gezonde watersystemen" is daar ook niets mis mee.

Stroomgebiedbenadering

Centraal in de KRW staat de zgn. stroomgebiedbenadering. Op zich niet nieuw, immers ook de Vierde Nota Waterhuishouding scheef reeds "rivierbeheer vereist een stroomgebiedbenadering". In Nederland zijn we er in het waterbeheer echter minder vertrouwd mee, hetgeen verklaarbaar is uit het feit dat de stroomgebieden van onze grote rivieren grotendeels buiten onze landsgrenzen liggen. Naarmate de eenwording van Europa verder voortschrijdt krijgen landsgrenzen minder betekenis en ligt een stroomgebiedbenadering steeds meer voor de hand. Bovendien liggen de oorzaken van de meeste problemen niet in de rivieren en meren zelf, maar op het land (bronnen van verontreiniging, versnelde waterafvoer door verhard oppervlak, etc.). Een dergelijke benadering heeft echter vergaande consequenties voor de waterbeheerders. Immers we hebben niet alleen met het water te maken, maar ook met het land en daarmee met een veel bredere problematiek en met veel meer belanghebbenden.

Coöperatief waterbeheer

Het voorgaande betekent dat we een nieuwe fase van het waterbeheer zijn ingegaan, die ik in mijn oratie² het "collaboratief waterbeheer" heb genoemd, maar misschien beter is weer te geven met "coöperatief waterbeheer". Natuurlijk werkten we al langer samen met andere partijen. Het nieuwe is evenwel dat door de toenemende verstrengeling van het waterbeheer met andere beleidsterreinen de waterproblemen ineens onderdeel geworden zijn van een veel bredere problematiek, en dat geen enkele actor meer in staat is alleen tot een oplossing te komen voor de zich voordoende vraagstukken. Bovendien heeft deze ontwikkeling tot gevolg dat er meestal niet één probleem ervaren wordt, maar een scala aan problemen, die allemaal met het waterbeheer te maken hebben. Er is ook geen enkele partij meer die zelfstandig in staat is de probleemstelling te formuleren, laat staan de oplossing te bewerkstelligen. Het is een collectief proces geworden, waaraan door vele actoren wordt deelgenomen. De belangrijkste uitdaging

en Maas (CRM) te Arnhem. Bijgaande publicatie is als wetenschappelijke tekst geschreven en vertolkt niet noodzakelijkerwijs het standpunt van CRM of het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

² W. van Leussen (2002) Leven met water. Vermaatschappelijking van het waterbeheer – consequenties voor de civiel ingenieur en voor waterbeheerorganisaties. Oratie Universiteit Twente, Enschede, 44 pp..

ligt nu in het vermogen om bij het waterbeheer betrokken groepen en organisaties, en partijen of personen die van dit waterbeheer effecten ondervinden, te bewegen tot collectieve acties voor gezamenlijk ervaren problemen en oplossingen. Dit is een verre van eenvoudige opgave, die aan de waterbeheerorganisaties en hun medewerkers geheel nieuwe eisen stelt.

Inspannings- of resultaatsverplichting

In Nederland zijn we gewend te werken met inspanningsverplichtingen: er komt een nieuwe beleidsnota uit en iedere waterbeheerder stemt zijn plannen en ambities daar op af. Na enige jaren wordt een evaluatie opgemaakt en we stellen onze plannen bij. Zo werkt het in Brussel niet. Afspraken worden nauwlettend gevolgd of ze wel of niet worden nagekomen, en anders volgen er sancties. Artikel 23 van de KRW besluit dan ook met "De aldus vastgestelde sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn".

De KRW maakt wat betreft de verplichtingen een onderscheid tussen oppervlaktewateren en grondwater, en beschermde gebieden. In het laatste geval betreft het een duidelijke resultaatsverplichting: de beschermde gebieden dienen uiterlijk in 2015 te voldoen aan alle normen en doelstellingen. Ook voor het voorkomen van achteruitgang van de oppervlaktewateren geldt een duidelijke resultaatsverplichting om tijdig de vereiste maatregelen te nemen. Voor het beschermen, verbeteren en eventueel herstellen van oppervlaktewateren geldt een zware inspanningsverplichting. Deze inspanningsverplichting houdt in ieder geval in dat alle verplichte en aanvullende maatregelen, die de richtlijn voorschrijft, op het aangegeven tijdstip dienen te zijn genomen. Dit laatste geldt voor het eerst ultimo 2012. Bij het hiermee niet halen van de doelstellingen, hetgeen in 2015 uit resultaten van een adequaat monitoring programma zal moeten blijken, zal de EU aanvullende maatregelen eisen. Voor Nederlandse begrippen kunnen we dit een resultaatsverplichting noemen.

Deze verplichtingen kunnen als een belangrijke cultuurverandering worden beschouwd. We worden afgerekend op hetgeen we beloofd hebben. Op zich is dit helemaal geen slechte zaak. Het voorkomt het formuleren van ambities die later in de praktijk toch niet haalbaar blijken te zijn. Het betekent formuleren van realistische doelstellingen!

Brusselse verplichting of stimulerende uitdaging

De genoemde cultuurverandering en ervaringen met andere richtlijnen leiden bij vele bestuurders tot de neiging om de KRW te behandelen als een Brusselse verplichting, waaraan bij voorkeur met zo weinig mogelijk inspanning en zeker met zo weinig mogelijk verplichtingen moet worden voldaan. Mogelijk heeft het ook te maken met het nog niet kennen en beheersen van "de nieuwe spelregels". Onbekend maakt onbemind geldt ook zeker hier. Een goeddoordachte richtlijn om op Europese schaal te komen tot gezonde watersystemen, hetgeen de KRW m.i. zeker is, biedt goede mogelijkheden om op deze schaal het waterbeheer vorm te geven. Tal van waterproblemen zijn immers alleen op te lossen op een internationale schaal. Ik denk dat we ons deze kans niet moeten laten ontnemen, en de KRW als een stimulerende uitdaging moeten zien. Wel

op een realistische wijze, dat wil zeggen alleen die dingen beloven, waarvan we ook echt verwachten dat we die kunnen waarmaken.

Nieuwe terminologie

De KRW kenmerkt zich door tal van termen, definities en woorden, die we tot nu toe in het waterbeheer niet tegenkwamen. We hoeven maar te denken aan het basisbegrip "oppervlaktewaterlichaam", dat een rivier, meer, estuarium of kustwater kan zijn, maar ook een onderscheiden deel daarvan. Het zijn de kleinste te beschrijven onderdelen van de watersystemen, waar duidelijke doelstellingen voor geformuleerd gaan worden en eventueel bijbehorende maatregelen. Daarmee zijn het ook die onderdelen uit onze watersystemen, waar we straks op afgerekend gaan worden. De te maken keuzes voor de begrenzing van deze waterlichamen zijn daarom niet onbelangrijk.

Vanuit ecologisch functioneren is het vanzelfsprekend van belang of we te maken hebben met stromende wateren of met stilstaande wateren. In het Nederlands hebben we dit "rivieren" en "meren" genoemd. Kanalen zijn in deze terminologie "lijnvormige meren". Misschien hadden we net als de Duitsers beter van "stromende wateren" en "stagnante wateren" kunnen spreken. (in het Duits: "*Fließgewässer*" en "*Stillgewässer*"). Op zich geen probleem, als we maar goed weten wat er bedoeld wordt. Verder heb ik het dan nog niet over de GET's, GEP's, MEP's en soortgelijke benamingen, die bij vergaderingen van ingewijden al als ingeburgerde terminologie worden gebezigd.

Voor het beheersen van "de nieuwe spelregels" is kennis en begrip van de nieuwe terminologie onontbeerlijk. Waterbeheerders dienen hier dus snel mee vertrouwd te raken.

Grensoverschrijdende afspraken

Stroomgebieden trekken zich weinig aan van bestuurlijke grenzen. Uit studies van landen, waar reeds vele decennia volgens de stroomgebiedbenadering wordt gewerkt, blijkt dat het niet samenvallen van de bestuurlijke en hydrologische grenzen een van de grootste opgaven blijkt te zijn om deze benadering tot een succes te maken. Het is daarom belangrijk om reeds in een vroeg stadium tot grensoverschrijdende samenwerking te komen. Dit geldt niet alleen voor de grote rivieren, waarvoor reeds geïnstitutionaliseerd overleg bestaat (vgl. Internationale Rijncommissie en Internationale Maascommissie), maar ook voor regionaal grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer. Bestuurlijk vereist dit een nauwlettend samenspel vanuit diverse bestuurlijke niveaus. Vaak blijken ook deze niveaus aan beide zijden van de grens niet goed op elkaar afgestemd, hetgeen veel takt en creativiteit vereist om tot goede onderlinge afspraken te komen.

Economische aspecten van het waterbeheer

Binnen de KRW is de economische analyse een integraal onderdeel van het waterbeheer. In Europa en in Nederland hebben we daar geen traditie in. Wel hebben kosten en financiering altijd al de aandacht gehad, maar een werkelijke economische analyse gaat veel verder. Het maakt de relatie zichtbaar tussen het waterbeheer en de

sociaal-economische ontwikkelingen in een stroomgebied. Het maakt de besluitvorming *transparanter* en speelt daarom een belangrijke rol in de uiteindelijk te maken keuzes.

Deze transparantie is een van de sleutelwoorden in het gesprek met Brussel. Bestuurders zullen aannemelijk moeten kunnen maken waarom bepaalde maatregelen wel of niet zijn genomen. Economische afwegingen kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Zo rept de KRW er bijvoorbeeld van om gewenste maatregelen niet te nemen vanwege disproportionele kosten. Ook kunnen economische redenen een belangrijk argument zijn om uitstel te verkrijgen van de verplichting om aan gestelde normen te voldoen.

Het is daarom belangrijk om de economische aspecten snel te integreren in ons waterbeheer en ervaring hiermee op te doen in zgn. proefprojecten.

Beleidsruimte

Naast tal van verplichtingen biedt de KRW ook veel ruimte om zelf vorm te geven aan het waterbeheer voor de komende jaren. De vraag is waar zit die ruimte en benutten we die ook werkelijk. Deze vraag naar beleidsruimte is een vraag, die door bestuurders elke keer weer gesteld wordt bij nieuwe Europese regelgeving. Regelmatig horen we oproepen om achteraf de beleidsruimte te vergroten. In een uitgebreide aan de Universiteit van Leuven uitgevoerde studie naar de beleidsruimte van centrale en decentrale overheden tegenover de EU wordt evenwel beklemtoond dat het behoud van een beleidsruimte tegenover de Europese regels een belang is dat precies in het politieke debat moet worden verdedigd en niet een resultaat is dat achteraf langs juridische weg kan worden bekomen tegen het resultaat van de politieke besluitvorming in. Ook deze spelregels dienen we goed te kennen.

Stroomgebiedbeheerplannen

Op grond van de in Art.5 genoemde analyses (beschrijving kenmerken stroomgebieddistrict, beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten, en de economische analyse van het watergebruik) zullen in de periode 2005-2008 maatregelen moeten worden afgesproken om de gedefinieerde doelstellingen (goede ecologische toestand) te kunnen bereiken in 2015, of indien niet haalbaar mogelijksterwijs in 2021 of 2027. Het zijn met name deze maatregelen waarop overeenkomstig art.4 de waterbeheerders door de Europese Commissie zullen worden afgerekend. De te nemen maatregelen vormen een belangrijk onderdeel van de op te stellen stroomgebiedbeheerplannen, die in 2009 naar Brussel zullen moeten worden gestuurd. Binnen de bestaande spelregels vormt het opstellen van deze plannen een uitermate belangrijke activiteit, die op de verschillende bestuurlijke niveaus, in interactie met maatschappelijke groepen, in overeenstemming zal moeten worden gebracht c.q. leidend zal moeten zijn voor de op het betreffende niveau vigerende plannen: Nota waterhuishouding op rijksniveau, de provinciale waterhuishoudingsplannen of provinciale omgevingsplannen en de beheersplannen van de waterschappen. Maatregelen kunnen overigens ook voorkomen in milieubeleidsplannen en in de provinciale milieuverordening. Al deze plannen moeten verplicht op elkaar worden afgestemd. Daarnaast streeft de KRW er naar dat de in art.4

genoemde doelstellingen sterker in andere beleidsvelden worden geïntegreerd. Er valt de komende jaren nog veel te doen.

Publieke participatie

Bij de implementatie van de KRW wordt de lidstaten gevraagd actieve participatie van alle betrokken partijen aan te moedigen. Dit gaat verder dan de communicatie of voorlichting over waterplannen, zoals we dat tot nu toe gewend zijn. Het probeert de publieke betrokkenheid te vergroten en tegelijkertijd het besluitvormingsproces te verrijken en te verbeteren. Transparantie, vertrouwen, toegang tot informatie en een realistisch verwachtingspatroon zijn daarbij belangrijke sleutelwoorden. Vaak wordt nog gedacht dat vooral het totale (deel)stroomgebied in beschouwing genomen moet worden. Voor een totaalvisie is dat inderdaad zo, maar ervaringen leren dat de werkelijke implementatie alleen succesvol zal zijn, wanneer dit plaats vindt op *lokale schaal*, en daarmee dicht bij de mensen wordt gebracht. Het denken en werken in de veel kleinere deelstroomgebieden is dan ook van groot belang om de werkelijke implementatie tot een succes te maken. Dit verdient de komende jaren nog veel aandacht.

3. Implementatie in de praktijk

In de presentatie zal de implementatie in de praktijk centraal staan. Ingegaan zal worden op de wijze waarop “de nieuwe spelregels” wordt omgegaan, welke problemen zich daarbij voordoen en welke resultaten op dit moment zijn verkregen. De volgende onderwerpen zullen daarbij aan de orde komen:

- Regelgeving vanuit Brussel
- Geografische indeling
- Institutionele organisatiestructuur
- Nationale uitwerkingen
- Regionale implementatie
- Publieke participatie

Bij het toepassen van de Kaderrichtlijn in de praktijk blijkt de hoge mate van *complexiteit* van deze Richtlijn, zowel inhoudelijk, procedureel als bestuurlijk. Inhoudelijke beslissingen, zoals de begrenzingen van de waterlichamen, blijken belangrijke bestuurlijke consequenties te kunnen hebben. Het volstaan met een relatief beperkt aantal oppervlaktewaterlichamen lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk vanwege (schijnbaar) geringere administratieve lasten, maar juist het onderscheiden van meer gebieden (differentiatie) geeft de mogelijkheid voor het noodzakelijke maatwerk, waarmee doelstellingen en de effecten van maatregelen kunnen worden zichtbaar gemaakt. Dit maakt een realistische aanpak mogelijk, waarbij bijvoorbeeld hoge ecologische doelen worden gerealiseerd in daarvoor in aanmerking komende Vogel- en Habitatgebieden.

Momenteel wordt hard gewerkt om dit jaar de “karakterisering van de stroomgebieden” gereed te krijgen, de zgn. Art. 5 rapportages. Deze rapportages omvatten een inventarisatie van de bestaande situatie, een voorlopige indeling en typering van waterlichamen, een beschrijving van de belasting door menselijk gebruik, een economische analyse van de benutting van water en een inschatting van haalbaarheid van doelen in 2015. Deze Rapportage vormt in feite de basis voor het stroomgebiedbeheerplan, dat in 2009 moet worden vastgesteld.

De Kaderrichtlijn Water eist dat de oppervlaktewateren in 2015 in een *goede chemische toestand* (GCT) verkeren, alsmede in een *goede ecologische toestand* (GET). In het grondwater moet in dat jaar sprake zijn van een goede *chemische* en een goede *kwantitatieve* toestand. In de genoemde 2004-rapportage moet reeds een inschatting worden gemaakt of de wateren op dat moment aan de “goede toestand” zullen voldoen. Uit een eerste analyse van de gegevens, deels getoetst aan voorlopige normen, blijkt dat nagenoeg alle wateren in Nederland hieraan niet voldoen, en dus “at risk” zijn. Dit heeft ook te maken met het zgn. “one out all out”-principe: als slechts één parameter ergens in een waterlichaam niet voldoet aan de gestelde norm, dan wordt het gehele waterlichaam als “at risk” gedefinieerd. Gezien het feit dat in Nederland de oppervlakte- en grondwaterlichamen relatief groot zijn, heeft ergens een geringe overschrijding van de norm voor één parameter reeds zijn gevolgen voor de beoordeling van een groot gebied.

Tevens kan worden vastgesteld dat er nog veel gegevens ontbreken, waar de nog op te stellen monitoringprogramma’s meer duidelijkheid zullen moeten geven.

Geconcludeerd kan worden dat er een goede en intensieve samenwerking tussen de verschillende waterbeheerders tot stand gekomen is, waar in korte tijd de benodigde gegevens bij elkaar werden gebracht en geanalyseerd in gezamenlijke rapportages. De uitkomsten hiervan geven aan dat er nog een zeer grote opgave ligt voor de komende jaren.

4. Vergelijking met het buitenland

Op 14 locaties in Europa worden zgn. *Pilot River Basin Projects* uitgevoerd (Schelde, Moesel-Saar, Odense, Shannon, etc.). Het primaire doel is de door EU op te stellen Guidances te toetsen op hun toepasbaarheid. Dit temeer daar de omstandigheden tussen de diverse Europese stroomgebieden nogal uiteenlopen. Een goed voorbeeld van zo’n studie is de Odense River Basin studie in Denemarken, die ten doel had de voorstellen voor het maken van een Art. 5 rapportage te onderzoeken. Een voorlopige versie van deze rapportage is ondertussen beschikbaar gekomen³. Het is inderdaad een goed voorbeeld hoe zo’n rapportage kan worden opgezet.

³ Fyns Amt (2003) Odense Pilot River Basin. Provisional Article 5 Report pursuant to the Water Framework Directive, Fynn County, 132 pp. As pdf file available at www.OdensePRB.fyns-amt.dk

Men moet zich evenwel realiseren dat dergelijke pilot projecten een sterk wetenschappelijke inslag hebben en meestal door een team daarvoor geselecteerde specialisten wordt uitgevoerd. Het is daarmee niet representatief voor de gemiddelde implementatie van de KRW in de diverse EU-landen. Een beter beeld wordt daarom verkregen door een vergelijking te maken met de 'gewone' aanpak, werkwijze en het resultaat in andere landen. Deze informatie blijkt evenwel uiterst schaars, vermoedelijk omdat iedereen hard bezig is de rapportages op tijd gereed te krijgen en voordien weinig in de publiciteit brengt.

Een redelijk intensieve vergelijking is ondertussen wel uitgevoerd tussen de implementatie in Nederland en in de Duitse deelstaten Nedersachsen en Nordrhein-Westfalen in de vorm van een Quick Scan⁴. Dit met het oog op te komen tot een gezamenlijke rapportage voor het stroomgebieddistrict Rijndelta. Ondanks dat dezelfde Kaderrichtlijn Water het uitgangspunt is, blijken er belangrijke verschillen in de aanpak tussen de twee landen, die vooral veroorzaakt worden door politieke, institutionele en culturele verschillen, alsmede door verschillen in geografische ligging en gesteldheid van de gebieden. De Duitse aanpak is meer als pragmatisch te karakteriseren, terwijl die in Nederland meer een wetenschappelijk uitgangspunt heeft. De voor de waterlichamen gebruikte typologieën zijn vergelijkbaar. Duitsland neemt alleen wateren mee met een deelstroomgebied groter dan 10 km². Nederland gaat veel gedetailleerder te werk, maar clustert de kleinere wateren vervolgens in zgn. virtuele vlakken⁵ (geclusterde waterlichamen). Uiteindelijk komt Nederland daarmee tot een kleiner aantal waterlichamen per km² (zie onderstaande tabel).

Deelstroomgebied	Aantal waterlichamen	Aantal waterlichamen per 100 km ²
Rijn-Noord	34	0,7
Rijn-Midden	111	2,9
Rijn-Oost	89	1,3
Rijn-West	121	1,8
Hoofdstroom Rijn	24	0,3
Totaal Rijn in NL	379	1,3
IJsselmeer-zuflüsse (<i>Nordrhein-Westfalen</i>)	142	6,1
Vechte (<i>Niedersachsen</i>)	42	4,0
Rijndelta	563	1,7

Tabel 1. Aantallen en dichtheid oppervlaktewaterlichamen in stroomgebieddistrict Rijndelta

⁴ In opdracht van het Coördinatiebureau Rijn en Maas (CRM) uitgevoerd door Arcadis en ahv-Aachen (2004).

⁵ In het recent uitgekomen advies van de Audit Commissie (augustus 2004) wordt geadviseerd meer aan te sluiten bij de Duitse benadering en daarbij af te zien van deze virtuele vlakken. Verwacht mag worden dat de komende maanden (geheel of gedeeltelijk) zal worden afgezien van deze virtuele vlakken en gekozen zal worden voor een verdere differentiatie van de lijnvormige wateren.

Essentieel verschillend is ook het in NRW pas in 2004 starten van de politieke discussie en het voor die tijd gereed hebben van de inhoudelijke concept-rapportage, terwijl in Nederland de inhoudelijke en politieke discussie gelijktijdig optrekken. Het is nu niet te beoordelen welke aanpak uiteindelijk een beste resultaat zal hebben. Wel kan geconcludeerd worden dat binnen de voorschriften van de Kaderrichtlijn Water nog veel keuzevrijheden bestaan.

5. Conclusies

Het toepassen van de Kaderrichtlijn Water in de praktijk blijkt tot vele discussies te leiden. Geheel nieuwe “spelregels” in vergelijking met wat we tot nu toe gewend zijn en een hoge mate van complexiteit liggen hieraan ten grondslag. De Brusselse resultaatverplichtingen met harde deadlines en eventuele sancties verplichten de waterbeheerders tot het formuleren van realistische doelstellingen. Deze harde verplichtingen kunnen als een cultuurverandering worden gezien binnen het Nederlandse waterbeheer.

Daarnaast breekt het besef door dat werkelijke oplossing van de problemen alleen bereikt kan worden door grensoverschrijdende samenwerking. Ook voor de aanpak volgens de stroomgebiedbenadering zijn de eerste stappen reeds gezet: het stroomgebiedsdistrict Rijndelta omvat ook delen van de Duitse deelstaten Niedersachsen en Nordrhein-Westfalen. Gegevens uit beide landen zijn geïntegreerd in een gezamenlijke rapportage en gewerkt gaat worden aan een stroomgebiedbeheerplan voor het gehele gebied. Zo'n grensoverschrijdende samenwerking van zowel waterbeheer, landgebruik, etc. kan als een uniek experiment worden beschouwd.

Inhoudelijke keuzes blijken (achteraf) belangrijke bestuurlijke en politieke consequenties te kunnen hebben. Een voorbeeld is de keuze voor de begrenzingsen, en daarmee de grootte, van de vast te stellen waterlichamen. Het illustreert de complexiteit van de Richtlijn, waarbij inhoudelijke en bestuurlijke keuzes nauw samenhangen.

Uit de eerste resultaten van de karakterisering van de Nederlandse deelstroomgebieden blijkt dat ongeveer alle wateren “at risk” zijn, d.w.z. dat ze zonder extra inspanningen in 2015 niet zullen voldoen aan de door de Kaderrichtlijn gestelde doelen. Er blijken ook nog veel gegevens te ontbreken, waar een adequate monitoring de komende jaren meer inzicht in zal moeten geven (operationeel in 2006). Het aangeven van de te nemen maatregelen (2009), het operationeel maken van de maatregelen (in 2012), en hun beoordeling in 2015 op bereikte resultaten zal nog een immense opgave zijn voor de komende jaren.