

M E E U W

De rol van MEgasites en steden
binnen de ontwikkeling van EU Waterbeleid

deelrapport 1: Procesevaluatie



Projectnummer: PP6328

Consortium: ministerie van VROM, Havenbedrijf Rotterdam, SHELL, Actief Bodembeheer De Kempen, TNO

Auteurs: Rob Nieuwenhuis, Hans van Duijne, TNO Bouw en Ondergrond

Auteursrechten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze opgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van SKB.

Het is toegestaan overeenkomstig artikel 15a Auteurswet 1912 gegevens uit deze uitgave te citeren in artikelen, scripties en boeken mits de bron, SKB, Gouda, op duidelijke wijze wordt vermeld, alsmede de aanduiding van de maker, indien deze in de bron voorkomt.”

Aansprakelijkheid

SKB en degenen die aan deze publicatie hebben meegewerkt, hebben een zo groot mogelijke zorgvuldigheid betracht bij het samenstellen van deze uitgave. Nochtans moet de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat er toch fouten en onvolledigheden in deze uitgave voorkomen. Ieder gebruik van deze uitgave en gegevens daaruit is geheel voor eigen risico van de gebruiker en SKB sluit, mede ten behoeve van al degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt, iedere aansprakelijkheid uit voor schade die mocht voortvloeien uit het gebruik van deze uitgave en de daarin opgenomen gegevens, tenzij de schade mocht voortvloeien uit opzet of grove schuld zijdens SKB en/of degenen die aan deze uitgave hebben meegewerkt.

Rapportinformatieblad

Informatieblad MEEUW: Megasites en steden binnen EU waterbeleid

Project

SKB- Projectnummer	PP6328
Titel	Megasites en steden binnen EU waterbeleid: de grondwaterrichtlijn en risicogericht beheer van gebieden met grootschalige historische verontreiniging
Verkorte titel	Megasites en steden binnen EU waterbeleid: MEEUW
Thema	Procesoptimalisatie, gebiedsgericht grondwaterbeheer
Projectkosten	80 kEUR

Consortium

Penvoerder:

Bedrijf	Contactpersoon	Telefoonnummer	e-mail adres
TNO Bouw en Ondergrond	Hans van Duijne Rob Nieuwenhuis	030-2564676 030-2564696	Hans.vanduijne@tno.nl Rob.nieuwenhuis@tno.nl

Overige leden:

Bedrijf	Contactpersoon	e-mail adres
Actief Bodembeheer de Kempen	Eric Kessels	EKessels@brabant.nl
Havenbedrijf Rotterdam	Willem van Hattem	W.van.Hattem@portofrotterdam.com
SHELL	Marcus van Zutphen	
VROM	Ruud Cino	Ruud.cino@minvrom.nl

Bijdrage

MMG	Paul Kerkhoven, Peter de Bruijn	kerkhoven@mmgadvies.nl bruijn@mmgadvies.nl
-----	------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Trefwoorden

Gecontroleerde trefwoorden	Vrije trefwoorden
Bodemverontreiniging	Kaderrichtlijn Water
Diffuse bronnen	Grondwaterrichtlijn
EU	
Grondwater	

Voorwoord

Voor u ligt een deelproduct van het MEEUW project. Het project kende op hoofdlijnen twee doelen.

Het eerste doel was het binnen een aantal cases toetsen of de (concept) Grondwaterrichtlijn voldoende ruimte zou bieden voor een gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater. Het tweede doel betrof het, waar nodig, invloed uitoefenen op de conceptteksten van de Grondwaterrichtlijn of 'Guidance Document'.

In dit rapport wordt ingegaan op de activiteiten die zijn uitgevoerd voor het bereiken van de tweede doelstelling. We kijken hierbij terug naar het doorlopen proces om te beoordelen wat goed en minder goed is gegaan. Deze evaluatie is vooral van belang voor de Rijksoverheid en lagere overheden (en belangengroepen) die in de toekomst invloed uit willen oefenen op toekomstige Europese richtlijnen op het gebied van bodem- en waterbeheer.

Naast dit rapport is er binnen MEEUW tevens een inhoudelijk rapport opgesteld. In dit rapport wordt met name ingegaan op de relatie tussen de Grondwaterrichtlijn en het gebiedsgericht beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen. Dit rapport is vooral van bedoeld voor organisaties die rechtstreeks betrokken zijn bij het beheer van grootschalige grondwaterverontreinigingen.

Rob Nieuwenhuis / Hans van Duijne
Utrecht, mei 2008

Samenvatting van het project

Probleem, doel en aanpak

Het Nederlandse bodembeleid streeft steeds meer naar een risicogebaseerde en gebiedsgerichte aanpak voor megasites. Voor gebiedsbeheerders, lokale en nationale overheden is het van belang dat de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Grondwaterrichtlijn (GWR) voldoende ruimte geven om een risicogebaseerde en gebiedsgerichte aanpak van megasites verder te ontwikkelen. Bij de aanvang van het project waren de teksten voor de GWR en de daaraan gekoppelde 'Guidance Document' in concept beschikbaar. Er bestond om verschillende redenen zorg of de gewenste ruimte er in het EU waterbeleid wel zou gaan komen.

Met het MEEUW-project wilde het consortium onderzoeken of deze zorg terecht is. Daarnaast wilde dit consortium in samenspraak met Nederlandse overheden en belanghebbenden, via de kennispositie opgebouwd met het WELCOME¹ project, invloed uitoefenen om de speelruimte voor het beheer van megasites te vergroten.

Het consortium wilde dit bereiken door een aantal megasites als voorbeeld te nemen voor het uitwerken van de toepassing van de GWR op die sites. Samen met de gebiedsbeheerders van de Kempen en het Rotterdams havenbedrijf is intensief gediscussieerd over de impact en interpretatie van de GWR. Samen met MMG is bovendien gewerkt aan het toetsen van een Nederlandse 'modelstad' met karakteristieke grondwaterproblemen aan de inhoud van de GWR. Naast de uitwerking van nationale cases zijn bovendien een aantal internationale case verzameld. Deze vormen gezamenlijk een 'voorbeeldenboek dat illustreert hoe de GWR wordt geïnterpreteerd. Naast de cases is binnen MEEUW geïnvesteerd in het onder de aandacht brengen van het concept van gebiedsgericht grondwaterbeheer binnen diverse Europese gremia. Via diverse (poster-) presentaties en de bijdrage aan een Europees grondwaterboek² is gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater voor het voetlicht gebracht.

Dit rapport

Dit rapport gaat in op het proces waarmee invulling is gegeven aan de doelstellingen van het MEEUW project. In het rapport wordt geëvalueerd of de doelstelling die zijn gesteld, daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat daaraan heeft bijgedragen. Het rapport sluit af met een aantal conclusies ten aanzien van het beïnvloeden van Europese regelgeving en het belang van een project zoals MEEUW in dit kader.

Naast dit rapport zijn er vanuit het MEEUW project nog een aantal andere eindproducten beschikbaar. De uitgewerkte cases zijn gebundeld en als een voorbeeldenboek beschikbaar. Daarnaast is er een inhoudelijk rapport gemaakt over het gebiedsgericht beheer van grondwater in relatie tot de grondwaterrichtlijn. Tenslotte zijn losse eindproducten beschikbaar, zoals verslagen van overleggen en een workshop en een poster die gebruikt is op een Europees grondwatercongres.

Resultaten en conclusies

- Met het MEEUW project hebben we getracht om binnen Nederland een gezamenlijke interpretatie van de GWR te ontwikkelen. MEEUW heeft laten zien dat het uitwerken van concrete casussen en een workshop goede instrumenten zijn om dit te bereiken. Voor toekomstige richtlijnen geldt dat het tijdig informeren van belanghebbenden en het faciliteren van het proces om te komen tot een gezamenlijk beeld van groot belang is. Met betrekking tot het informeren van belanghebbenden ligt vooral een taak bij de Rijksoverheid, omdat zij vaak direct of indirect betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Richtlijn. In het benaderen van nationale belanghebbenden, het faciliteren van kennisuitwisseling en het begeleiden van het proces om te komen tot een gedragen interpretatie ligt een mogelijke rol voor netwerkorganisaties zoals SKB.
- Het beïnvloeden van Europese regelgeving is complex en vooral afhankelijk van de juiste timing en het juiste netwerk. Vanuit het MEEUW project is het rechtstreeks invloed uitoefenen

¹ Het 5e kader EU-project Welcome (Water, Environment and Landscape management at COntaminated MEgasites) liep van 2001 tot eind 2004.

² Groundwater Science and Policy; An international Overview; edited by Philippe Quevauviller

op teksten van de GWR of 'Guidance Document' niet haalbaar gebleken. Hiervoor kwam het MEEUW project te laat. De al veel langer lopende ontwikkeling van het concept van de 'gebiedsgerichte benadering', zoals ondermeer in het WELOCOME project, bleek in dit verband wel effectief. Naast de timing van het MEEUW project is de vraag gerechtvaardigd of de beïnvloeding van een Europese Richtlijn vanuit een nationaal opgestart project realistisch is. Een project als MEEUW kan wel van groot belang zijn in het traject van afstemming en ideevorming op nationaal niveau, maar beïnvloeding zou vervolgens via de lijn van de verschillende organisaties (met hun eigen Europese netwerken) moeten verlopen.

- Hoewel met MEEUW geen rechtstreekse invloed op de tekst van de Richtlijn is uitgeoefend, hebben de uitgewerkte cases en de daarop gebaseerde communicatieactiviteiten op de verschillende niveaus in Europa wel bijgedragen aan een beter begrip van het concept van gebiedsgericht grondwaterbeheer. Voor de toekomst geldt dat deelname aan Europese projecten de kans biedt om binnen Europa als een belangrijke kennisdrager te worden gezien. Met name door uitvoering van het WELCOME project zijn er binnen MEEUW diverse mogelijkheden gecreëerd om het onderwerp van gebiedsgericht grondwaterbeheer te presenteren (op congressen, vergaderingen en in een boek).

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Gebiedsgericht grondwaterbeheer	2
1.3	Doelstelling MEEUW project	2
1.4	Aanpak op hoofdlijnen	2
1.5	Doelstelling rapport & leeswijzer	3
2	Communicatieplan	4
2.1	Actorenanalyse	4
2.2	Communicatie via het nationale spoor	6
2.3	Communicatie via het Europese spoor	7
3	Evaluatie & advies	10
3.1	Waarom MEEUW	10
3.2	Evaluatie MEEUW	11
3.3	Advies	12

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In grootschalig verontreinigde gebieden (megasites) hebben gedurende lange periodes (vaak al sinds het begin van de industriële revolutie) industriële activiteiten plaatsgevonden. De verontreiniging die samenging met deze activiteiten, heeft zich gedurende decennia in de bodem verspreid naar grond- en/of oppervlaktewater. Door het schaalniveau van de verontreiniging (ruimtelijk en in de diepte), de complexiteit van de verontreiniging en het intensieve bovengrondse ruimtegebruik is een volledige verwijdering technisch en logistiek vaak niet mogelijk, of onevenredig duur.

Sinds een aantal jaar wordt er vanuit diverse initiatieven gewerkt aan de ontwikkeling van beheersstrategieën voor gebieden met grootschalige grondwaterverontreinigingen (WELCOME, Handreiking Gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater). Zeker binnen Nederland, maar ook in de rest van Europa wordt het draagvlak voor dergelijke gebiedsgerichte en risicobaseerde beheersstrategieën van megasites steeds groter. Dit draagvlak heeft zich ondermeer vertaald in het Nederlandse bodembeleid, waarin steeds meer wordt uitgegaan van een beheersmatige aanpak voor verontreinigde (mega)sites. Daarbij wil men meer uitgaan van geschiktheid voor het beoogde gebruik en beheer van risico's, dan van generieke normen (bijvoorbeeld streefwaarden of drempelwaarden).

De aanleiding voor het MEEUW project bestond uit de vraag van gebiedsbeheerders, lokale en nationale overheden of de Grondwaterrichtlijn en de daaraan gekoppelde 'Guidance Document' voldoende speelruimte zouden gaan bieden voor het gebiedsgerichte beheer van megasites met historische grondwaterverontreiniging en hoe invloed kan worden uitgeoefend om deze speelruimte te vergroten als dat nodig mocht zijn? Bij aanvang van het project bestond er om verschillende redenen zorg of deze ruimte er in het EU waterbeleid wel gaat komen (zie kader).

De 'zorgen' voorafgaand aan het project verwoord door VROM (e-mail bericht Ruud Cino van 25/10/2005)

Alle wetenschappers en beleidsmakers die ik tijdens Consoil gesproken heb (o.a. uit Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België, Zweden) zijn het erover eens dat bij een gecoördineerde aanpak ter behoud en verbetering van de kwaliteit van het grondwater een nadere prioriteitstelling op basis van een risicobeoordeling niet gemist kan worden. Alle lidstaten hebben wel een aantal megasites waarbij een dergelijke verontreiniging van het grondwater is opgetreden dat daar gedurende tientallen jaren geen zicht is op het halen van voor grondwaterlichamen in het algemeen vast te stellen drempelwaarden. Nu voorziet de Dochterrichtlijn Grondwater in een mogelijkheid om per grondwaterlichaam in plaats van drempelwaarden andere indicatoren vast te stellen die aangeven of sprake is van een positieve trendontwikkeling (die indicatoren zouden vastgesteld kunnen worden op basis van een risicobeoordeling). Tijdens Consoil meldde Victor Dries van de Ovam dat de Commissie deze mogelijkheid wil schrappen. De overweging die de Commissie daarbij heeft is dat er tussen de lidstaten geen overeenstemming bestaat over de reikwijdte en wijze van uitvoering van een risicobeoordeling. Indien in de richtlijn een mogelijkheid wordt opgenomen om andere indicatoren vast te stellen voor de bepaling van de trend, terwijl niet transparant is op welke wijze die indicatoren tot stand komen en gemeten worden, dan is er sprake van een uitholling van de richtlijn en daar voelt de Commissie niet voor.

Indien het bovenstaande nog steeds de stand van zaken weergeeft, lijkt mij dat de beste strategie voor Nederland is dat wij met een aantal andere lidstaten die goede ideeën hebben over de opzet van een risicobeoordeling een voorstel maken. Indien de Commissie dat voorstel overneemt zou een risicobeoordeling via de zogenaamde technical guidelines onderdeel kunnen worden van de dochterrichtlijn.

Het belang voor Nederland is groot, omdat naast de 6 grote grondwaterlichamen ook alle drinkwaterwingebieden als aparte grondwaterlichamen in Brussel zijn aangemeld. Van deze drinkwaterwingebieden strekt in bijna 50% van de gevallen het intrekgebied zich uit tot onder stedelijk gebied. Het grondwater onder stedelijk gebied zal niet voldoen aan de vast te stellen drempelwaarden, omdat bij zeer veel in het verleden uitgevoerde bodemsaneringen de diepere ondergrond en het grondwater zijn veronachtzaamd en goed beheer (of nazorg) van restverontreinigingen niet of onvoldoende plaats vindt. Maatregelen om al dit grondwater te reinigen zijn te duur of technisch niet uitvoerbaar. Waar we naar streven is gebiedsgericht grondwaterbeheer waarbij op daarvoor in aanmerking komende plaatsen filters worden geplaatst en/of natuurlijke afbraak wordt gestimuleerd. Een dergelijke aanpak past alleen in de richtlijn indien alternatieve indicatoren voor de vaststelling van de verbetering van de kwaliteit gebruikt mogen worden.

1.2 Gebiedsgericht grondwaterbeheer

De beschikbare beheerconcepten voor grootschalige grondwaterverontreinigingen variëren onderling qua invalshoek (beleidsmatig, juridisch, technisch, strategisch), maar kennen over het algemeen ook enkele overeenkomsten. Door het schaalniveau van een individuele verontreiniging, of door de gewenste of noodzakelijk clustering van kleinere verontreinigingen is de insteek gebiedsgericht. Dit betekent dat de verontreinigingen als onderdeel van het bodem-watersysteem worden beschouwd en dat er vanuit kennis van het systeem wordt gekeken naar eventuele receptoren. Binnen een gebiedsgerichte benadering zal de scope dus niet alleen gericht zijn op de huidige omvang van een grondwaterverontreiniging, maar zal er aandacht zijn voor de mogelijke beïnvloeding van kwetsbare functies in het gebied, zoals drinkwaterwinningen.

Kennis van het bodem-watersysteem en informatie over kwetsbare functies leidt tot een gebiedsgerichte aanpak, waarbij ernaar gestreefd wordt om de voor risico's die (kunnen) voortvloeien uit de aanwezige verontreiniging te vermijden (risicogericht beheer). Het risicoaspect wordt echter niet altijd op dezelfde manier ingevuld. De vraag of verspreiding van verontreinigingen in het grondwater als risico wordt aangemerkt, is afhankelijk van de vraag of aan grondwater een intrinsieke waarde wordt toegekend. De term risicogericht beheer van grondwater kan daardoor tot verwarring leiden. In dit rapport wordt daarom de term gebiedsgericht grondwaterbeheer.

Gebiedsgericht beheer geeft aan dat het beheer van het verontreinigd grondwater wordt gevoerd binnen een afgebakend gebied, die het schaalniveau van een individueel geval (gevalsbenadering) overstijgt. De meerwaarde die met een gebiedsgerichte benadering ontstaat, zit vooral in de ruimte die gecreëerd wordt voor het slim beheren van de pluim. Hierbij kan gedacht worden aan het effectief monitoren van de pluim, het optimaal gebruik maken van de bodem als reactorvat (afbraak van stoffen), of door het treffen van gerichte beheersmaatregelen zoals actieve schermen en dergelijke. Hiermee wordt systematisch gewerkt aan het kosteneffectief verminderen van de verspreidingsnelheid en de verontreinigingsvracht.

1.3 Doelstelling MEEUW project

Het doel van het project is te analyseren of er binnen de Grondwaterrichtlijn en de daaraan gekoppelde 'Guidance Document' voldoende ruimte is voor het gebiedsgericht beheer van megasites met historische verontreiniging. Indien dit niet het geval lijkt te zijn wordt gestreefd naar het beïnvloeden van de inhoud van het betreffende guidance document om voldoende ruimte te waarborgen.

De beoordeling van de ruimte die de (concept teksten van de) GWR en 'Guidance Document' bieden blijft een interpretatie van een individu of groep individuen. Uit gesprekken aan het begin van het project bleek dat de aanwezige ruimte en de daaruit voortvloeiende kansen en bedreigen verschillend werden ingeschat. Het doel van het MEEUW project was daarom ook om, onder andere via het uitwerken van een aantal cases, deze interpretaties op nationaal niveau dichter bij elkaar te brengen. Of de (gedeelde) Nederlandse interpretatie in Europa wordt gedragen, blijkt pas bij de beoordeling van de stroomgebiedsbeheersplannen in 2009. Dit betekent dat met het MEEUW project voorstellen zijn uitgewerkt over hoe het gebiedsgerichte beheer van megasites past binnen de GWR, maar dat de definitieve toetsing in Brussel plaatsvindt.

1.4 Aanpak op hoofdlijnen

De vragen die het consortium met het MEEUW-project heeft willen beantwoorden is

1. "Geeft de invulling van de Grondwaterrichtlijn en de daaraan gekoppelde 'Guidance Document' voldoende speelruimte voor de in Nederland gewenste praktijk van gebiedsgericht beheer van megasites met historische verontreiniging en
2. Hoe kunnen we invloed uitoefenen om deze speelruimte te vergroten als dat nodig mocht zijn?"

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn binnen het MEEUW-project diverse activiteiten uitgevoerd. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. De organisatiestructuur rond de KRW/GWR is complex, waarbij personen vaak maar zicht hebben op een deel van de structuur. Om de (communicatie)activiteiten gericht uit te kunnen voeren is het van belang een goed overzicht te krijgen van alle betrokken actoren. Daarom is binnen het project een actorenanalyse uitgevoerd. Met een actorenanalyse is blootgelegd hoe

- het speelveld eruit ziet en wie bij welke onderdelen van de beleidsontwikkeling is betrokken. Dit overzicht heeft een belangrijke een belangrijke input geleverd voor de overige activiteiten. Aan de ene kant legt het bloot via welke organisaties of personen informatie kan worden gekregen over de meest actuele stand van zaken met betrekking tot de voortgang van concept teksten van de GWR en 'Guidance Document'. Daarnaast biedt de actorenanalyse inzicht in de verschillende te onderscheiden niveaus waarlangs gewerkt wordt bij het opstellen van de GWR en 'Guidance Document'. Binnen het project is deze kennis van belang om het onderwerp van risicogericht beheer van megasites op diverse niveaus onder de aandacht te brengen.
2. Om op nationaal niveau een meer gedragen beeld te krijgen van de impact van de GWR is de GWR binnen een aantal concrete cases toegepast. De Kempen, het Rotterdamse Havengebied en stedelijk gebied zijn voor Nederland kenmerkende gebieden waar gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater wordt nagestreefd. Voor deze gebieden is, samen met gebiedsbeheerders geanalyseerd of de Grondwaterrichtlijn voldoende ruimte biedt voor een risicogerichte aanpak. Naast de behandeling van de cases is binnen MEEUW ook gestreefd naar het breder verspreiden van het concept van gebiedsgericht beheer van verontreinigde gebieden en de relatie die bestaat met de GWR. De strategie die hierbij gevolgd verloopt van discussiëren naar informeren.
 3. Om het risicogerichte beheer in Europa geaccepteerd te krijgen is het van belang om de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij het opstellen van de GWR en de 'Guidance Document' te informeren over en te overtuigen van het concept van gebiedsgericht beheer van mega-sites. Binnen het project is een communicatietraject uitgewerkt dat als doel heeft om, gebruik makend van het netwerk van met name TNO en VROM in Europa, op alle relevante niveaus input te leveren. Ter ondersteuning van deze activiteiten zijn tevens een aantal internationale cases verzameld, die een beeld schetsen over hoe andere landen omgaan met grootschalige verontreinigde gebieden in relatie tot de grondwaterrichtlijn.

Het MEEUW consortium bestaat uit de betrokken partijen bij twee belangrijke cases in Nederland (de Kempen en Rotterdamse haven), het ministerie van VROM en TNO. MMG werd op basis van haar ervaringen in het project 'Handreiking gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater' gevraagd een casus 'Stedelijk grondwater' te verzorgen. TNO heeft binnen het project als spil opgetreden. Samen met de casehouders en MMG zijn de nationale cases uitgewerkt. De beoogde beïnvloeding van de GWR en guidance documenten lag vooral bij TNO en VROM. Met name VROM zat als mede-auteur van het guidance document over "direct and indirect inputs" in de positie om resultaten uit de case in het guidance document te verwerken.

1.5 Doelstelling rapport & leeswijzer

In dit rapport wordt het MEEUW project geëvalueerd voor het onderdeel dat zich richtte op de beïnvloeding van de Grondwaterrichtlijn en daaraan verbonden 'Guidance Document'. Hiervoor wordt in hoofdstuk 2 het communicatieplan beschreven. Dit plan vormde in feite het 'aanvalsplan' om de doelstelling van het MEEUW project realiseren. In hoofdstuk 3 wordt terug gekeken op het doorlopen proces, waarbij wordt ingegaan op de effectiviteit van de gekozen aanpak en 'lessons learned'.

Het MEEUW project kent naast het voorliggende document meerdere eindproducten:

- Inhoudelijk document waarin de relatie tussen de GWR en het beheer van megasites is beschreven;
- voorbeeldenboek met casebeschrijvingen;
- losse eindproducten, zoals besprekingsverslagen, presentaties, posters.

2 Communicatieplan

Het communicatieplan in het kader van het MEEUW project is in twee fases uitgevoerd. Als eerste fase van het communicatietraject is een actorenanalyse uitgevoerd. Deze actorenanalyse heeft als doel een overzicht te genereren van voor de Grondwaterrichtlijn relevante partijen en hun onderlinge relaties. Hierbij kan de Grondwaterrichtlijn niet los worden gezien van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Hoewel de grondwaterrichtlijn als aparte dochterrichtlijn is uitgewerkt zijn de organisaties die betrokken zijn bij de aansturing en implementatie van deze richtlijn volledig ingebed in de organisatiestructuur van de KRW.

Als tweede fase zijn twee communicatielijnen uitgezet. Eén op nationaal niveau en één op Europees niveau. Dit hoofdstuk behandelt beide fases van het communicatieplan.

2.1 Actorenanalyse

Staatsrechtelijke actoren

De uitwerking en implementatie van de Kaderrichtlijn Water is de verantwoordelijkheid van de staatsrechtelijke actoren. Gezien de inhoudelijke reikwijdte van de KRW, maar ook de schaalniveaus waarop wordt gewerkt (van Europees tot regionale uitwerking) zijn er veel overheidslagen en daaruit geformeerde commissies en werkgroepen actief. Figuur 1 geeft hiervan een overzicht, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen de drie relevante schaalniveaus: Europees, nationaal en regionaal. Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisaties. In het schema zijn de organisatie-eenheden die zich specifiek richten op grondwateraspecten donkerblauw gemarkeerd. Bovendien zijn in het schema de trekkers en Nederlandse vertegenwoordigers van de werkgroepen zo veel mogelijk aangegeven.

Hieronder volgt een korte toelichting langs de lijn van de drie schaalniveaus.

Europees

Op bestuurlijk niveau wordt het waterbeleid in Europa vormgegeven door de Europese Waterdirecteuren. Nederland heeft al in het voortraject van de Grondwaterrichtlijn (voorafgaande aan het commissievoorstel), dat gestart is 2002 een belangrijke rol gespeeld. Ook in de voorbereiding tot de behandeling in de Raad (tot oktober 2006) heeft Nederland een centrale rol vervuld.

Op ambtelijk niveau is vanaf 2005 een aantal Europese werkgroepen actief. Eén van deze werkgroepen houdt zich bezig met het thema grondwater (Werkgroep C). Philippe Quevauviller is namens de Europese Commissie trekker van deze werkgroep. Onder aansturing van de werkgroep grondwater zijn drie 'drafting groups' actief. Doel van deze drafting groups is om specifieke onderdelen van de grondwaterrichtlijn verder uit te werken in zogenaamde guidance documents. Er wordt gewerkt aan de volgende onderwerpen: monitoring, beschermde gebieden en directe en indirecte input (van verontreinigende stoffen). Met betrekking tot het onderwerp van het MEEUW project is vooral de laatstgenoemde onderwerp relevant. Wouter Gevaerts (Arcadis, België) en Rein Eikelboom (VROM) zijn hiervoor de trekkers.

Nationaal

In Nederland vertaalt de rijksoverheid de KRW in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de implementatie van de KRW. De staatssecretaris overlegt met andere ministeries en de provincies, waterschappen en gemeenten.

Om de uitvoering van KRW (en het Nationaal Bestuursakkoord Water) te coördineren, is per oktober 2003 de Regiekolom Water ingericht. Deze bestaat op bestuurlijk niveau uit het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) en de Regiegroep Water. Het LBOW bestaat uit de Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat en bestuurders van Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen.

Op ambtelijk niveau zijn een aantal clusters actief, die de onderwerpen die in het LBOW aan de orde komen, inhoudelijk voorbereiden. Onder de clusters opereren een aantal werkgroepen, waaronder een werkgroep grondwater. Deze werkgroep wordt voorgezeten door Murk de Roos (VROM). Verder

hebben vertegenwoordigers van LNV, V&W, provincies, RIZA, waterschappen, VEWIN en kennisinstituten zitting in deze werkgroep.

De werkgroep stuurt een aantal nationale projecten aan die zich richt op specifieke onderwerpen en die bedoeld zijn voor de ondersteuning en stroomlijning van de regionale activiteiten.

Regionaal

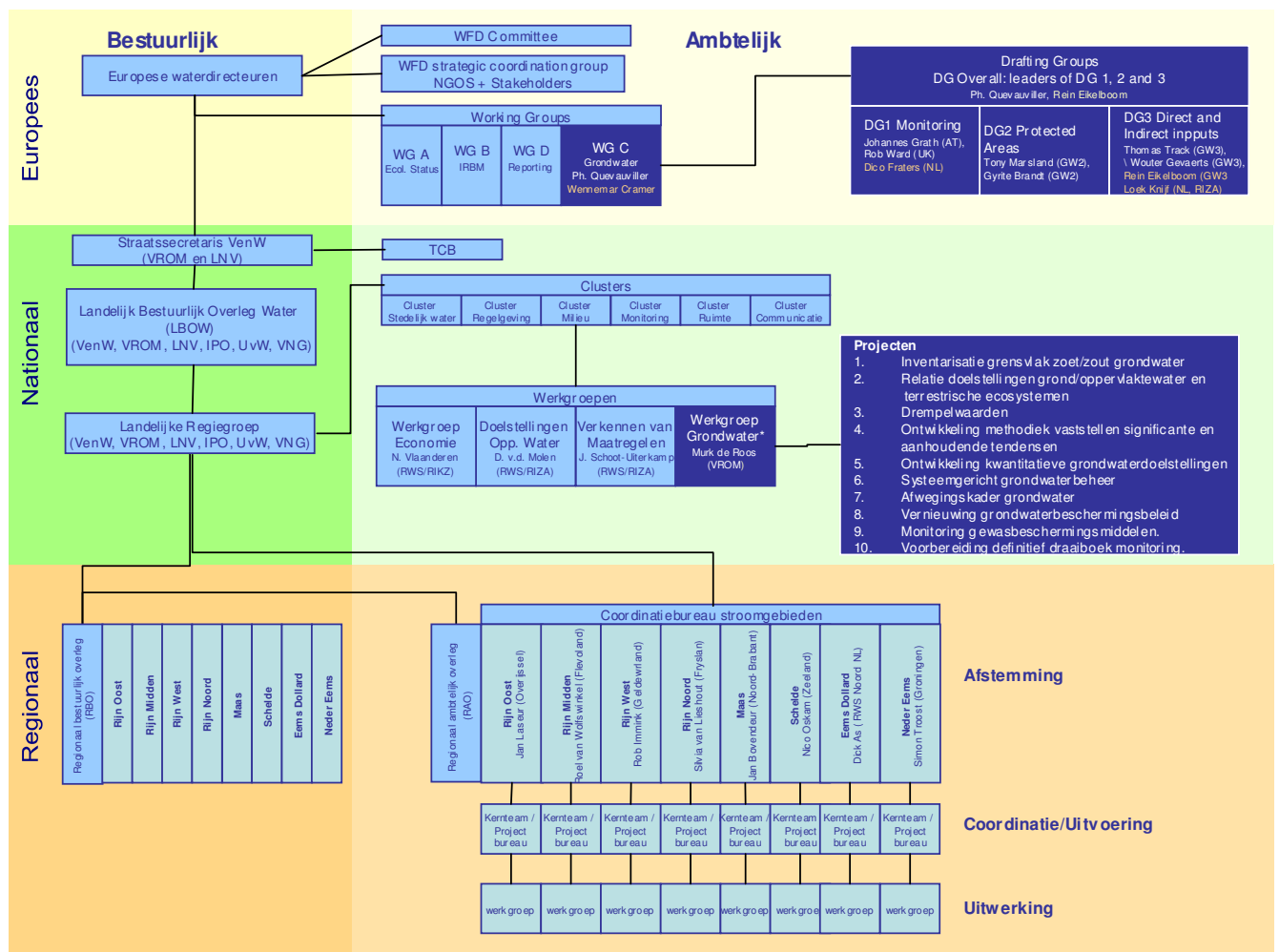
In 2009 moet per stroomgebied in stroomgebiedbeheerplannen worden aangegeven hoe de waterkwaliteit kan worden verbeterd. Nederland is verdeeld over vier internationale stroomgebieddistricten: Rijn, Maas, Schelde en Eems. De Rijndelta is uit praktische overwegingen onderverdeeld in vier deelstroomgebieddistricten: Rijn-Noord, Rijn-Oost, Rijn-Midden en Rijn-West. Elk district heeft een eigen organisatie om de KRW uit te kunnen voeren.

Bestuurlijke zaken op (deel)stroomgebiedniveau worden afgehandeld in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO). Dit wordt voorbereid in het Regionaal Ambtelijk Overleg (RAO), ondersteund door verschillende werk- of projectgroepen. Binnen het RBO en RAO werken provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat samen.

De afstemming tussen de (deel)stroomgebieden loopt via het Coördinatiebureau Stroomgebieden Nederland (CSN).

Voor ieder stroomgebied is een productteam grondwater geformeerd. Dit productteam verzorgt de rapportage van de grondwaterlichamen in het stroomgebiedbeheerplan. In de productteams zitten de grondwaterbeheerders (kwaliteit en kwantiteit) van de provincies en waterschappen.

Een overzicht van de actoren die betrokken zijn bij de implementatie van de KRW is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 1 *Aansturingsmodel van de KRW en de positie van de GWR hierbinnen*

Niet staatsrechtelijke actoren

De Kaderrichtlijn Water vraagt om doelen met draagvlak en maatregelen die maatschappelijk uitvoerbaar zijn. Hiervoor is het noodzakelijk dat de waterbeheerders samen met maatschappelijke actoren (zie figuur 2) op zoek gaan naar maatregelen om de KRW doelstellingen te bereiken. Waterbeheerders die niet van nature participatief zijn ingesteld, krijgen een duwtje in de rug, want artikel 14 van de KRW schrijft participatie als een verplichting voor. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle betrokken partijen worden geïnformeerd en geconsulteerd. Bovendien schrijft het artikel het 'stimuleren van actieve betrokkenheid' voor.

De actieve betrokkenheid van geïnteresseerde partijen is in Nederland vormgegeven door het betrekken van allerlei maatschappelijke organisaties bij de invoering van de KRW, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Op regionaal niveau kunnen relevante maatschappelijke organisaties deelnemen aan klankbordgroepen. In elk deelstroomgebieddistrict is een klankbordgroep actief. Op nationaal niveau kunnen maatschappelijke organisaties op twee manieren betrokken worden bij de invoering van de KRW: via deelname aan de clusters of via deelname aan het Overleg Water en Noordzee.



Natuur, milieu en waterorganisaties geven pro-actief invulling aan hun rol in het KRW-proces

2.2 Communicatie via het nationale spoor

Voorafgaand aan het MEEUW-project bleek er veel onzekerheid te bestaan over de impact die de Grondwaterrichtlijn zou kunnen hebben op de Nederlandse uitvoeringspraktijk voor wat betreft het beheer van (grootschalig) verontreinigde gebieden. Op dat moment was er sprake van een concept-versie van de Grondwaterrichtlijn en stonden de 'Guidance Document' nog grotendeels in de steigers.

De onzekerheid is echter niet alleen het gevolg van het ontbreken van definitieve teksten maar is (vooral) ook een kwestie van interpretatie. Uit de gesprekken met gebiedsbeheerders en met verschillende vertegenwoordigers vanuit VROM is het verschil in interpretatie duidelijk geworden. Dezelfde (concept) tekst van de Grondwaterrichtlijn is door verschillende personen geïnterpreteerd als een richtlijn die 1) grote beperkingen oplegt aan gebiedsgericht beheer van mega-sites, of 2) volop ruimte biedt aan gebiedsgericht beheer.

Binnen MEEUW is een proces opgezet dat er op gericht is om een meer gedragen beeld te krijgen van de "impact" van de Grondwaterrichtlijn. Pas vanuit een gedragen beeld is het immers mogelijk om ook daadwerkelijk de gewenste invloed op het beleidsproces (lees: het guidance document) uit te oefenen.

In het proces om te komen tot een gedragen beeld zijn vooral de uitgewerkte Nederlandse cases van

belang. Voor het uitwerken van de cases van De Kempen en het Rotterdams havengebied zijn diverse overleggen gevoerd met de gebiedsbeheerders. In deze overleggen zijn de verschillende aspecten van de GWR bediscussieerd en in notities vastgelegd. Naast deze cases is ook aandacht geschonken aan de problematiek van stedelijk grondwater. In samenspraak met de projectleider van het project GbvGw (Handreiking gebiedsgericht beheer verontreinigd grondwater) is een fictieve case uitgewerkt die representatief is voor de problematiek van een Nederlandse 'zandgemeente'. GbvGw onderscheidt drie belangrijke redenen om gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater toe te passen:

- 1) De Wbb gevals aanpak biedt geen oplossing
- 2) Een integrale gebiedsgerichte aanpak biedt nieuwe mogelijkheden
- 3) De GWR / KRW noodzaken tot gebiedsgericht beheer

Via een aantal stappen en overleggen is in samenspraak met MMG de stedelijke case uitgewerkt, waarbij vooral is gekeken naar hoe het concept van gebiedsgericht beheer past binnen de kaders van de GWR. De uitgewerkte case kan vooral voor de Nederlandse gemeenten als voorbeeld dienen, waarmee zij a) een beeld krijgen van de impact van de GWR op het stedelijk grondwaterbeheer en b) een inzicht krijgen in uit te voeren stappen en activiteiten.

Naast de uitwerking van cases zijn er diverse overleggen geweest met VROM vertegenwoordigers uit zowel de BSO als BWL geledingen. Het proces om te komen tot een meer gezamenlijk beeld is afgesloten met een discussiemiddag bij VROM. Tijdens deze bijeenkomst hebben gebiedsbeheerders, adviseurs VROM- en VenW-vertegenwoordigers gezamenlijk gediscussieerd over de impact van de Grondwaterrichtlijn op het gebiedsgericht beheer van megasites. Enkele belangrijke conclusies van deze middag waren:

- Het aanvragen van derogatie³ voor de gebieden met grootschalige grondwaterverontreiniging is in Nederland geen optie. Dit geeft een verkeerd signaal af en is bovendien niet nodig. Een transparant verhaal met een goede motivatie van de doelen en maatregelen zou moeten volstaan.
- Bij het 'transparante verhaal' hoort als eerste stap dat het verontreinigde gebied (de megasite) wordt gedefinieerd en begrensd. Voor de megasites zijn de generieke doelen niet haalbaar en daarom worden hiervoor lagere doelen met bijbehorende maatregelen opgesteld.
- Het pluimenconcept, zoals geschetst in de Guidance over 'direct and indirect inputs' biedt ruimte voor een risicogericht beheer. In situaties waar een verontreiniging zich verplaatst, moet conform de Wbb én de Grondwaterrichtlijn in principe worden gestreefd naar het opheffen van de risico's. In gevallen waar maatregelen duur zijn of technisch onmogelijk (disproportioneel) kan het bevoegd gezag besluiten om doelstellingen aan te passen.
- VROM verwacht dat de EU-regelgeving een ruime jas is, waar het gebiedsgericht beheer van megasites prima in past. De uitdaging ligt vooral in het leveren van een goede onderbouwing van de Nederlandse aanpak.

Nadat, op basis van de uitgewerkte cases en de discussiemiddag, het beeld over de ruimte die de GWR biedt voor risicogericht grondwaterbeheer concreter is benoemd, zijn de activiteiten meer gericht geweest op het uitdragen van deze resultaten. Hiervoor is onder andere het Bodembreed congres gebruikt. Bovendien wordt parallel aan deze rapportage een inhoudelijk rapport opgeleverd waarin de inhoudelijke relatie tussen de Grondwaterrichtlijn en het gebiedsgericht beheer van grootschalige verontreinigingen wordt toegelicht.

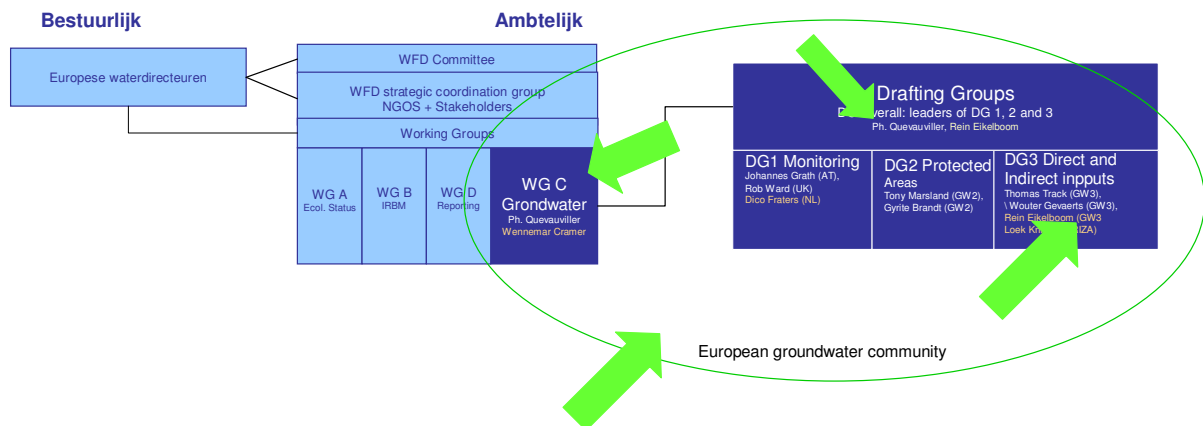
2.3 Communicatie via het Europese spoor

Door de betrokkenheid bij het WELCOME project speelde Nederland op Europees niveau al een toonaangevende rol in het ontwikkelen van een concept voor beheer van megasites. Met de resultaten van het WELCOME project is al een belangrijke basis gelegd voor het formuleren van het "goede verhaal" naar Brussel. Dit 'goede verhaal' vertelt in feite dat ondanks de omvang van de grondwaterproblematiek onder megasites, er door een gefaseerde en gestructureerde aanpak een effectief beheer van megasites mogelijk is.

Binnen het MEEUW project is getracht het concept van gebiedsgericht grondwater verder uit te

³ Derogatie wil zeggen dat de EU formeel toestemming geeft om op een bepaalde wijze van algemeen vastgestelde norm te mogen afwijken.

dragen. Vooral via het Europese netwerk van TNO en VROM zijn hiervoor verschillende ingangen gekozen (zie Figuur 2).



Figuur 2 Uitsnede uit de actorenanalyse, met daarin aangegeven de groepen die zich specifiek op grondwater richten (donkerblauw) en de niveaus waar de communicatie zich op heeft gericht.

Figuur 2 laat zien dat met de communicatie over het gebiedsgericht beheer van grootschalige verontreinigingen op vier punten is aangehaakt:

- Tijdens de grondwaterconferentie in Wenen is een eerste stap gezet om het beheersconcept voor megasites te linken aan de Grondwaterrichtlijn. Deze conferentie richtte zich op betrokken overheden en kennisinstellingen op het gebied van grondwaterbeheer. In een posterpresentatie is toegelicht hoe verontreinigde sites kunnen worden ingedeeld in risicoprofielen en dat voor sites met een hoog risicoprofiel er een risicogerichte aanpak nodig is.
- Op basis van de contacten met de Europese trekker van de Grondwaterrichtlijn (Philippe Quevauviller) is TNO gevraagd een bijdrage te leveren aan een boek over 'Grondwater wetenschap en beleid'. Hoewel het meewerken aan het boek geen onderdeel uitmaakte van het oorspronkelijke projectplan, bood het een uitgelezen 'podium' om de ideeën over een risicogerichte aanpak van mega-sites te presenteren. Het boek wordt uitgebracht in een oplage van 400 stuks en heeft als doelgroep een mix van beleidsmakers en wetenschappers. In het hoofdstuk over preventie en sanering van grondwaterverontreinigingen is het gebiedsgericht beheer van megasites uitgewerkt (zie Figuur 3 voor de indeling van het betreffende hoofdstuk). Natuurlijk heeft het boek geen formele status, maar de ideeën en concepten in het boek dragen bij aan de beeldvorming over hoe het beheer van (verontreinigd) grondwater kan worden ingevuld.

Figuur 3 indeling hoofdstuk 7 van het boek 'Groundwater Science & Policy'

Oplage en doelstelling van het boek volgens Ph. Quevauviller

400 copies of the book will be printed. The target group is a mixture between policy and scientific communities, with certainly a niche for academics. It is hard to judge about the impact of such a book. My personal hope is that it will become a reference book, but this is a natural expectation for an editor! What I can say is that there is no other book of that kind and that it will certainly generate interest within and outside the EU.

Opbouw H7 - Groundwater Science & Policy

Editor: Ph. Quevauviller – Publisher: RSC (WSF)

7. Groundwater pollution prevention and remediation

- | | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 7.1. | Prevention and reduction of pollution of groundwater at contaminated megasites: integrated management strategy, and its application on four megasite cases | <i>Jeroen Ter Meer, Hans Van Duijne, Rob Nieuwenhuis & Huub Rijnaarts</i> |
| 7.2. | Forecasting natural attenuation as risk-based groundwater remediation strategy | <i>David Lerner, Steven Thornton & Ryan Wilson</i> |
| 7.3. | Diffuse groundwater impacts from agricultural land-use – Management and policy implications of scientific realities | <i>Stephen Foster & Lucila Candela</i> |

- Presentatie over gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater in werkgroep C (grondwater)
- Een belangrijke doelstelling van het MEEUW project is om invloed uit te oefenen op de concept-teksten van de GWR en het guidance document over 'direct and indirect inputs'. 'Guidance Document' hebben als doel om de implementatie van de GWR te ondersteunen. Het proces van het opstellen van de 'Guidance Document' is voor veel belanghebbenden moeilijk te doorgronden- en daardoor moeilijk te beïnvloeden. Tijdens het MEEUW project is een aantal keren contact geweest met de schrijvers van de guidance over 'direct and indirect inputs'. Uit deze contacten is een beeld ontstaan dat de nationale en internationale cases die in het kader van MEEUW zijn verzameld als bijlage bij de guidance zou kunnen worden toegevoegd. Hiervoor zijn de cases allemaal in hetzelfde format beschreven. In een later stadium is aangegeven dat een uitgebreidere casebeschrijving als bijlage wenselijk zou zijn. Hiervoor is de casebeschrijving van het Rotterdams havengebied ingediend. Het blijkt dat het opstellen van de 'Guidance Document' een proces met een eigen dynamiek is, waardoor het voor de niet rechtstreeks betrokkene moeilijk is om de gewenste informatie tijdig en in het juiste format aan te leveren.

3 Evaluatie & advies

In dit hoofdstuk kijken we terug op de doelstellingen van het MEEUW project. De vraag is in welke mate de activiteiten hebben bijgedragen aan de beoogde doelstellingen van het project. De evaluatie wordt voorafgegaan door een terugblik op de aanleiding van het project.

3.1 Waarom MEEUW

MEEUW is opgestart om voor VROM en de beheerders van verontreinigd grondwater een beter beeld te krijgen van de mogelijke impact van de GWR op het beheer van verontreinigd grondwater. Het project had bovendien als doel om waar mogelijk invloed uit te oefenen op de inhoud van GWR of 'Guidance Document'.

In zijn algemeen geldt dat er op verschillende momenten kansen aanwezig zijn om invloed uit te oefenen op de inhoud van een Europese Richtlijn. Veel gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties weten de weg naar Brussel te vinden om hun eigen belangen in te brengen (zie kader).

Voor de Grondwaterrichtlijn geldt dat een eerste voorstel door de Europese Commissie is geaccepteerd op 19 september 2003. Als gevolg van Europese verkiezingen in 2004 is het eerste concept pas in 2005 in het Europees parlement behandeld. De grondwaterrichtlijn is eind 2006 definitief vastgesteld.

Terugkijkend kun je constateren dat er in het hele besluitvormingsproces van de GWR er in Nederland pas in een laat stadium een mogelijk knelpunt met het beheer van verontreinigde gebieden is geconstateerd. Doordat de verantwoordelijkheden voor het beheer van grondwater in Nederland diffuus zijn verdeeld heeft, met uitzondering van het bedrijfsleven (via het NICOLE⁴ netwerk), geen van de partijen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een vroegtijdig stadium aandacht te vragen voor het gebiedsgerichte beheer van verontreinigde gebieden. MEEUW is in 2006 van start gegaan om de intentie van de Richtlijn en de praktijk beter inzichtelijk te maken en te trachten om voorbeelden aan te leveren voor de Guidance Document.

Beïnvloeding van Europees beleid

Bij de totstandkoming van Europese regelgeving proberen talloze belangenorganisaties (NGO's) invloed uit te oefenen op de inhoud ervan. Ook de (Rijks)overheid probeert via formeel, maar ook via informeel overleg haar stempel te drukken op de inhoud van een Commissie-wetgevingsvoorstel.

De Europese lidstaten kunnen op verschillende momenten invloed uitoefenen op Europese besluitvorming. Via expertgroepen hebben de (vertegenwoordigers van de) lidstaten invloed op het Commissievoorstel. Nadat er een Commissievoorstel is, vinden de onderhandelingen plaats binnen de Raad en tussen Raad en het Europees Parlement. Lobbyen gaat vooral via de lidstaten.

Naast de landelijke overheid hebben vele Nederlandse organisaties en bedrijven individueel of in samenwerkingsverband een bureau opgezet in Brussel om de politiek in Brussel vanaf het begin te beïnvloeden. Door in Brussel aanwezig te zijn weten de Nederlandse organisaties beter wat er speelt in Brussel, leren ze de beleidsmakers beter kennen en worden ze ook vaker uitgenodigd voor raadplegingsbijeenkomsten. Omdat de baten van de lobby wel op moeten wegen tegen de kosten van het bureau in Brussel, wordt er vaak samen gewerkt. De Nederlandse provincies bijvoorbeeld hebben daartoe een gezamenlijk bureau geopend in het Huis van de Nederlandse Provincies. Werkgevers van het VNO zitten bijvoorbeeld ook in de Europese koepelorganisatie UNICE. De vakbonden zitten in het Europees Verbond Vakverenigingen. Dit geldt niet alleen voor de sociale partners, maar bijvoorbeeld ook voor non-gouvernementele organisaties, zoals Vluchtelingenwerk of OxfamNovib. Landbouworganisaties werken samen in de COPA en consumentenorganisaties in BEUC.

⁴ NICOLE: Network of Industrial Contaminated Land in Europe

3.2 Evaluatie MEEUW

3.2.1 Afstemming

Binnen Nederland is duidelijk geworden dat er verschillende visies kunnen bestaan op de impact van een Europese Richtlijn zoals de Grondwaterrichtlijn. Hoewel zowel vanuit de kennisinstututen als vanuit de overheden personen nauw betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Richtlijn of 'Guidance Document' is de onderlinge afstemming en visievorming beperkt. Met het MEEUW project hebben we getracht om dit proces van onderling afstemmen te faciliteren. Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie binnen een land is van belang omdat iedere partij vanuit zijn eigen perspectief naar eventuele consequenties van een Europese richtlijn zal kijken. Vanuit de Rijksoverheid is met name de overeenstemming met het landelijke beleid van belang. Voor de lagere overheden en marktpartijen spelen daarnaast ook de consequenties op uitvoeringsniveau een belangrijke rol. Inzicht in ieders belangen en consequenties van een Europese richtlijn biedt de basis voor een gezamenlijk optreden om invloed uit te oefenen op de richtlijn of bijbehorende guidance documenten.

Door het uitwerken van concrete casussen en het betrekken van gebiedsbeheerders is binnen MEEUW een gedragen interpretatie van de Grondwaterrichtlijn ontstaan. Bovendien is de workshop zoals in het kader van het MEEUW project is uitgevoerd met alle relevante actoren een goed instrument gebleken om onduidelijkheden weg te nemen en gezamenlijk een visie te vormen op de implicaties van een nieuwe richtlijn.

Conclusie

Nadat een Europese Richtlijn is vastgesteld, is het aan de lidstaten om de Richtlijn om te zetten in nationale regelgeving. Een Richtlijn werkt dus niet rechtstreeks door, maar leidt tot nationale wetgeving die bepalend is voor bestuursorganen en belanghebbenden. In dit traject van het omzetten van een Europese Richtlijn naar nationale wetgeving kan het wenselijk zijn om alle belanghebbenden te informeren, waar nodig te betrekken en gezamenlijk te discussiëren en een beeld te vormen over de inhoud en consequenties van een Richtlijn. De leidende rol ligt hier primair bij de Rijksoverheid. In het benaderen van nationale belanghebbenden, het faciliteren van kennisuitwisseling en het begeleiden van het proces om te komen tot een gedragen interpretatie ligt een mogelijke rol voor netwerkorganisaties zoals SKB.

3.2.2 Beïnvloeding

Het beïnvloeden van Europese regelgeving is complex en vooral afhankelijk van de juiste timing en het juiste netwerk. Vanuit het MEEUW project is het rechtstreeks invloed uitoefenen op teksten van de GWR of 'Guidance Document' niet haalbaar gebleken. Hiervoor kwam het MEEUW project te laat. Toen de discussie in Nederland was afgerond, was de grondwaterrichtlijn al vrijwel definitief en was er geen ruimte meer voor inhoudelijke wijzigingen. Bovendien lieten de uitgewerkte cases zien dat de Richtlijn voldoende ruimte leek te bieden voor een gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater.

Naast de timing van het MEEUW project is de vraag gerechtvaardigd of rechtstreekse beïnvloeding van een Europese richtlijn vanuit een nationaal opgestart project (dus zonder Europese status) realistisch is. Het inzetten van een project als MEEUW voor het realiseren van kennisuitwisseling, afstemming en ideevorming op nationaal niveau, lijkt een realistischer scenario. De beïnvloeding van een Europese richtlijn zou vervolgens via de lijn van de verschillende organisaties (met hun eigen Europese netwerken) moeten verlopen.

Hoewel met MEEUW geen rechtstreekse invloed op de tekst van de Richtlijn is uitgeoefend, hebben de uitgewerkte cases en de daarop gebaseerde communicatieactiviteiten op de verschillende niveaus in Europa wel bijgedragen aan een beter begrip van het concept van gebiedsgericht grondwaterbeheer. Dat deze activiteiten direct of indirect een bijdrage hebben geleverd aan de inhoud van het guidance document, of op een later tijdstip zullen bijdragen aan de acceptatie van gebiedsgerichte beheerconcepten in stroomgebiedsbeheerplannen is waarschijnlijk, maar niet kwantificeerbaar. De waarschijnlijkheid vloeit mede voort uit de uitnodiging van Philippe Quevauviller (EC - DG Environment) aan TNO om deel te nemen aan het tot stand brengen van de "Land Use and Groundwater" guidance document in 2008. Dit is een nieuwe op te stellen guidance document (als praktische uitwerking van of toelichting op de Grondwaterrichtlijn) waarin zal worden ingegaan op de relatie tussen landgebruik en grondwater. Het omgaan met grootschalige

grondwaterverontreinigingen zal onderdeel uitmaken van dit document.

Conclusie

Beïnvloeding van Europese wetgeving is een kwestie van het leveren van de juiste input op het juiste moment. Een project als het SKB-project MEEUW kan, indien tijdig gestart, binnen Nederland een belangrijke functie vervullen in het samenbrengen van ideeën en meningen. Partijen kunnen deze ideeën vervolgens via eigen netwerken inbrengen. Alle partijen, van nationaal tot lokaal niveau moeten hier echter in investeren. Deze investering blijkt lastig te zijn doordat prioriteitstelling van de diverse belanghebbenden niet gelijkwaardig zijn. Dit zal in de toekomst duidelijker moeten worden vastgesteld.

Deelname aan Europese projecten biedt de kans om binnen Europa als een belangrijke kennisdrager te worden gezien. Met name door uitvoering van het WELCOME project zijn er binnen MEEUW diverse mogelijkheden gecreëerd om het onderwerp van gebiedsgericht grondwaterbeheer te presenteren (op congressen, vergaderingen en in een boek).

3.3 Advies

Er zijn vele momenten, waarop burgers, bedrijven, belangenorganisaties en overheden het Europees beleid kunnen beïnvloeden, maar steeds geldt daarbij: hoe eerder hoe beter en met begrip voor de fase van besluitvorming. Voor de Grondwaterrichtlijn geldt dat het ministerie van VROM al in een vroegtijdig stadium betrokken is geweest bij de totstandkoming van de richtlijn. De mogelijke invloed van de Grondwaterrichtlijn op het beheer van verontreinigde locaties/gebieden is door VROM al in het voortraject van de Richtlijn onderkend. Het door VROM verdedigde concept van Risk Management Zones dat bedoeld was voor het omgaan met verontreinigde locaties/gebieden en dat aanvankelijk onderdeel uitmaakte van de Grondwaterrichtlijn, is echter door druk van andere landen komen te vervallen. In latere versies en met name door de interpretatie, zoals die in het guidance document over 'direct and indirect inputs' is gegeven, is het concept van gebiedsgericht beheer van verontreinigd grondwater opnieuw geïntroduceerd.

Uit de aanleiding voor het MEEUW project blijkt dat de mogelijke impact van de Grondwaterrichtlijn voor het beheer van verontreinigde locaties/gebieden, met name voor de lagere overheden en gebiedsbeheerders lange tijd ongewis is gebleven. Dit is voor een deel terug te voeren op het ontbreken van informatie over het proces en de inhoud. Juist die informatie is essentieel om tijdig te kunnen reageren op conceptversies van een Richtlijn en als organisaties te kunnen anticiperen op mogelijke consequenties. Daarom wordt geadviseerd om de communicatie over lopende Europese beleidstrajecten te versterken. Dit zou kunnen door het instellen van een werkgroep, die als functie heeft om lagere overheden te informeren, maar VROM tegelijkertijd de mogelijkheid biedt om de effecten van de doorwerking van een Richtlijn bij andere partijen te inventariseren. Het ligt voor de hand dat het initiatief voor zo'n werkgroep bij de Rijksoverheid ligt.