

KRW-doelstellingen en maatregelen: een 'echt' pragmatische aanpak

Welke werkwijze hanteert Waternet namens het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht bij het bepalen van ecologische doelstellingen voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen voor de KRW en het opstellen van bijbehorende maatregelenpakketten? Het is dezelfde werkwijze die KRW-deelstroomgebied Rijn-West hanteert als theoretische basis voor het afleiden van ecologische doelen. De ecologische maatlatten voor planten, dieren en stoffen die door een landelijke werkgroep per watertype zijn opgesteld, spelen hierin een grote rol.

Over de manier waarop ecologische doelen moeten worden bepaald voor de KRW bestaat zowel verwarring als verschil van inzicht. Dit speelt met name voor kunstmatige en sterk veranderde wateren: het leeuwendeel van de wateren in Nederland. De oorzaak zit in onduidelijkheden over de interpretatie van KRW-begrippen als 'significante schade aan functies' (door mitigerende maatregelen), 'onomkeerbaarheid van ingrepen in het verleden' en 'disproportionele kosten'. Daarnaast bestaat gebrek aan referenties voor de 'natuurlijke toestand' van deze wateren en onzekerheid over wat men bereikt met het nemen van maatregelen om deze toestand te bereiken.

De KRW schrijft voor dat, uitgaande van een hypothetische natuurlijke situatie, moet worden 'berekend' welke soorten in kunstmatige en veranderde wateren thuishoren. Ook moet worden nagegaan of het mogelijk is om de 'veranderingen' teniet te doen om zo het water meer natuurlijk te maken. Uiteindelijk wordt hiermee het 'goede ecologisch potentieel' (GEP) bepaald. Dit mag in principe niet teveel afwijken van de 'goede ecologische toestand' van de meest vergelijkbare natuurlijke wateren.

De grootschalige veranderingen van de Nederlandse wateren hebben direct te maken met de functie van deze wateren voor waterafvoer, peilbeheer, scheepvaart, veiligheid, etc. Deze zijn meestal niet zonder vergaande gevolgen ongedaan te maken. Indien de functionele ingrepen onomkeerbaar blijken te zijn, mogen de ecologische doelstellingen (het GEP) voor het betreffende waterlichaam daarop aangepast worden. Een ander criterium om het GEP te verlagen, is het niet uitvoeren van mitigerende maatregelen die te veel 'schade aan functies' veroorzaken.

Bij het vaststellen van het GEP mag echter géén rekening worden gehouden met belasting met verontreinigende stoffen door de wijze van gebruik van water en het omringende land.

Daarnaast is er het, door vele interpretaties geplaagde, criterium 'disproportionele kosten'. Dit mag uitsluitend in enge zin gebruikt worden voor verlagings van het

formele GEP. Enge zin betekent hier disproportionele kosten die samenhangen met schade aan functies en onomkeerbaarheid. Dat zijn geldige criteria.

Als de ecologische doelstellingen zijn bepaald, is de volgende stap te bepalen welke maatregelen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Het kan zijn dat de maatschappelijke kosten van de benodigde maatregelen bij elkaar genomen te hoog zijn. Dan is het mogelijk de doelstellingen te verlagen of te faseren. Dit kan pas nadat de 'theoretische' doelstellingen (GEP) zijn uitgewerkt en maatregelenprogramma's zijn geformuleerd om deze te halen.

Formele doelverlaging en faseren

Het begrip 'disproportionele kosten' in ruime zin mag niet direct gebruikt worden om het GEP zelf te verlagen, maar alleen voor formele doelverlaging tot een doelstelling lager dan het GEP. Dit mag alleen als blijkt dat een maatregel of maatregelenpakket niet uitvoerbaar is vóór 2027 vanwege te hoge kosten voor de maatschappij of voor bepaalde verantwoordelijke partijen. Als met voor 2015 te nemen andere (haalbare) maatregelen het doel al in 2015 bijna is bereikt en de overblijvende maatregelen ook op de lange termijn (2027) niet realiseerbaar zijn, kan op die grond het doel voor 2015 ook nu al formeel worden verlaagd.

De staatssecretaris heeft in de decembernota van 2006 aangegeven dat Nederland zoveel mogelijk de doelen (GEP) moet proberen te halen in 2015. Als dat niet kan vervolgens zoveel mogelijk te faseren en niet over te gaan tot doelverlaging.

Formeel faseren van maatregelen in de tijd (tot 2021 respectievelijk 2027) is namelijk de andere weg die in de KRW is toegestaan als de doelen niet in 2015 kunnen worden bereikt.

Het begrip 'disproportionele kosten' komt wel in beeld bij het bepalen van het Beleidsdoel 2015. De uitleg is dan: maximaal toelaatbare lastenstijging voor het maatregelenpakket 2015.

De 'Pra(a)gmatische' aanpak

Veel waterschappen en provincies vonden de strikte interpretatie voor het vaststellen van doelstellingen ongewenst. Daarom is vaak de

'Pragmatische' aanpak gevolgd. Dit is een in Praag met vertegenwoordigers van de EU besproken aanpak. Daarbij wordt gekeken hoever je ecologisch denkt te komen bij uitvoering van een maximaal maatregelenpakket per waterlichaam. De verwachting was dat dat uiteindelijk leidt tot dezelfde doelen als bij een theoretische benadering van de natuurlijke toestand na enkele verzachtende ingrepen.

In kunstmatige en sterk veranderde wateren liggen in de praktijk de doelen altijd lager dan wat theoretisch haalbaar is. De beperkingen aan deze wateren vanuit hun omgeving, gebruik en functies, zijn bepalend voor de beperkte uitvoerbaarheid van ecologische doelen. Dijken, peilbeheer, scheepvaart, harde oevers, kwel, wegzijging, bemaling en waterinlaat en -afvoer zijn allemaal functioneel noodzakelijk en in grote mate onomkeerbaar. Scheepvaart leidt tot golfslag. Veiligheid, waterafvoer en scheepvaart vereisen, zeker bij geringe waterbreedtes, op veel plaatsen harde beschoeiing. Het benodigde onderhoud zoals één of meerdere keren per jaar wegmaaien van vegetatie en regelmatig

baggeren geven sterke functionele beperkingen aan ecologische doelen. Daarom kunnen voor de meeste kunstmatige en sterk veranderde functioneel gebruikte wateren (die niet in natuurgebieden liggen) theoretische GEP-doelen die dichtbij de doelen voor natuurlijke wateren liggen, onmogelijk worden gehaald. De doelen voor functionele wateren zullen doorgaans veel lager zijn dan die voor vergelijkbare natuurlijke watertypen waaraan geen zware functionele eisen gesteld worden. Voornoemde argumenten zijn volgens de tekst van de richtlijn wel criteria die meegenomen mogen worden bij de GEP-bepaling.

Formele doelverlaging (lager dan het GEP) is pas aan de orde als de belasting met vervuilende stoffen niet voldoende teruggebracht kan worden of als blijkt dat het fysiek of financieel onmogelijk is om alle andere benodigde maatregelen voor 2015 respectievelijk 2027 uit te voeren.

Beleidsdoel 2015

Het is in ieder geval verplicht om aan te geven welke maatregelen realistisch, uitvoerbaar en betaalbaar zijn in de periode

tot 2015. Randvoorwaarde is dat tijdige uitvoering en financiële dekking zeker zijn en dat er geen instrumentele, procedurele en andere beperkingen zijn om de maatregelen tijdig te kunnen realiseren. Vervolgens wordt geschat welke doelen daarmee worden bereikt, als 'streepjes' op de van de landelijke watertype-maatlatten afgeleide GEP-maatlatten voor het betreffende waterlichaam. Deze inschatting wordt als Beleidsdoel 2015 aangegeven in de waterbeheerplannen van de waterschappen, bij voorkeur zonder hogere formele status ofwel géén opname in een provinciale milieuverordening.

GEP wel formeel vastleggen

In die provinciale milieuverordening of, als dat juridisch niet noodzakelijk blijkt, in het provinciale plan of het waterbeheerplan, worden de GEP's vastgelegd. Bij voorkeur als richtwaarden met een zware inspanningsverplichting, met een resultaatsverplichting voor uitvoering van het maatregelenpakket 2010-2015 en voor uitvoering van de in 2015 en 2021 op te voeren pakketten voor de perioden daarna; vooralsnog niet met een keiharde resultaatsverplichting voor het GEP zelf.

Ook moet een inschatting worden gemaakt welke maatregelen van het maximale pakket uitvoerbaar zijn vóór 2027. Als de inschatting is dat het maximale pakket ook in 2027 niet uitvoerbaar is, kan nu al een voorbehoud richting Brussel worden gemaakt. Er kunnen maatregelen zijn waarvan de uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en/of effectiviteit nu, en ook in 2009, nog niet zeker zijn: potentiële maatregelen waarvoor nader onderzoek nog noodzakelijk is. Ook voor deze potentiële maatregelen kan een zo realistisch mogelijke inschatting van uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en effecten worden gegeven. Op basis daarvan ontstaat een grofstoffelijke inschatting of het GEP voor het desbetreffende waterlichaam in 2027 met het maximaal mogelijke pakket, inclusief potentiële maatregelen, kan worden gehaald.

Door het GEP hoog te houden, blijkt voldoende inzet en ambitie voor de gevraagde maatregelen richting Brussel en de inwoners van Nederland. Maar we blijven ook realistisch door aan te geven wat qua maatregelen bij de huidige kennis en inzichten uitvoerbaar en betaalbaar is in 2027. Pas in 2015 en in 2021 kan richting Brussel worden aangegeven wat op basis van voortschrijdend inzicht en grotere kennis van de effectiviteit van maatregelen en ecologische haalbaarheid kan worden bereikt in 2021 respectievelijk 2027.

Nico Broodbakker (senior beleidsadviseur Waternet)
Steven Visser (projectleider KRW-deelstroomgebied Rijn-West)

In het KRW-werkplan van deelstroomgebied Rijn-West is de in dit artikel beschreven aanpak vereenvoudigd: het GEP geeft de richting aan voor het opstellen van het maatregelenpakket 2015.

A) Er wordt gewerkt met een groslijst aan mogelijke maatregelen. Sommige functionele ingrepen in het watersysteem zijn 'onomkeerbaar'. Maatregelen die deze ingrepen teniet doen, kunnen beargumenteerd achterwege worden gelaten. Ook de maatregelen met significant te veel schade aan functies (zie landelijke denklijn) worden beargumenteerd achterwege gelaten;

B) Vervolgens worden de maatregelen met een geringe of (nog) niet goed in te schatten effectiviteit, gemotiveerd achterwege gelaten.

Resultaat van stap A + B = het 'pragmatisch' afgeleide langetermijndoel: theoretisch gezien gelijk aan het GEP;

C) De fysieke uitvoerbaarheid van maatregelen op korte termijn, de disproportionaliteit van kosten (bestuurlijk maximaal toelaatbaar geachte lastenstijging) en de prioriteitstelling naar maatregelen en / of gebieden geven de argumenten voor eventuele fasering van de uitvoering van het maatregelenpakket.

Resultaat van C = uitvoerbaar en betaalbaar beleidsdoel in 2015

