

# Collegiale toets MEP/GEP: veel geleerd!

**Afgelopen najaar is in alle deelstroomgebieden een collegiale toets uitgevoerd op het afleiden van de ecologische doelstellingen voor de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De Projectgroep Implementatie Handreiking MEP/GEP (PIH) heeft hiertoe het initiatief genomen. Het doel van deze toets is dat regio's elkaar ondersteunen bij het afleiden van de ecologische doelstellingen en om nationaal uniformiteit en transparantie in de uitwerking te krijgen. De ondersteuning in bijeenkomsten per deelstroomgebied en een samenvattende rapportage moeten de regio sterken in hun aanpak en daarmee bestuurders overtuigen dat hun regio een met de andere regio's vergelijkbare aanpak en ambitie hanteert. In alle deelstroomgebieden is het nut van dit initiatief van de PIH bevestigd. Veel onduidelijkheden en interpretatieverschillen zijn weggenomen; er is een duidelijker beeld van wat de Europese Commissie (EC) van ons vraagt.**

**D**e collegiale toets vond plaats door elkaar een kijkje in de keuken te geven. Per deelstroomgebied is een bijeenkomst georganiseerd met een brede vertegenwoordiging van expertise, onder meer vanuit waterschappen, provincie, gemeenten en rijkswaterstaat. Alle zeven bijeenkomsten zijn door twee PIH-leden bijgewoond. Met hun verslaglegging, dit artikel en het onderliggende, integrerende rapport wordt het ondersteunend en uniformerend werk in deze fase afgerond. De regio's kunnen dit gebruiken bij de vervolgwerkzaamheden. Tijdens de bijeenkomsten dachten de PIH-leden actief mee. Zij inventariseerden de interpretaties van belangrijke begrippen en brachten in welke punten naar hun verwachting essentieel zijn voor de EC.

## Interpretatie belangrijke begrippen

Over enkele belangrijke begrippen bij het afleiden van de ecologische normen en de beleidsdoelstelling bleken onduidelijkheden en interpretatieverschillen te bestaan. Dat is niet verwonderlijk, omdat ze tot nu toe nog nergens eenduidig zijn geconcretiseerd. In de regio zijn de eerste aanzetten gedaan. Met deze collegiale toets zijn die bij elkaar gebracht; van hieruit moet het verder groeien. Het gaat om de begrippen:

- A significante schade;
- B lichte afwijking;
- C disproportionele kosten.

### A: significante schade

Indien herstel- en mitigerende maatregelen leiden tot significante schade aan bepaalde functies of het milieu in brede zin, hoeven deze niet te worden overwogen. In alle regio's is invulling gegeven aan het begrip 'significant', echter meestal alleen met een expert oordeel. Bovendien is vooral gekeken naar schade aan functies (bijvoorbeeld landbouw, scheepvaart, veiligheid) en nog nauwelijks naar schade aan milieu in brede zin. Het milieu in brede zin is de menselijke omgeving, inclusief archeologie, erfgoed,

landschap, geomorfologie, maar ook andere, bestaande Europese milieuwetgeving. In een enkele regio is 'geen significante schade' gelijkgesteld aan vrijwilligheid van de landeigenaren. In een andere regio werd het in een gebied met een expliciete landbouwfunctie mogelijk geacht om een strook van 10 à 20 meter langs de beek te bestemmen voor hydromorfologische maatregelen. In het algemeen wordt op een juiste ambitie ingestoken, maar veelal zal de beoordeling op significante schade scherper en beter onderbouwd moeten worden. In twee regio's is men wat verder in het denken, zie kader.

### B: lichte afwijking

De KRW stelt dat de norm (het Goed Ecologisch Potentieel - GEP) kan worden afgeleid door uit te gaan van een lichte afwijking van de maximaal haalbare biologische toestand (het Maximaal Ecologisch Potentieel - MEP). Dit is voor sommige ecologen voldoende om tot

een GEP te komen. Anderen zijn echter op zoek naar meer houvast. Daarom is 'lichte afwijking' vaak vertaald in een percentage. In de regio lopen deze uiteen van 10 tot 40 procent. Daarbij is niet altijd duidelijk waarop dat percentage betrekking heeft. Dat leidt tot verwarring. Bovendien is de maatlat meestal niet lineair en een generiek percentage voor lichte afwijking is daarom eigenlijk niet te geven.

Een andere wijze om van het MEP tot het GEP te komen, volgt uit de Praag-matische aanpak: laat de (hydromorfologische) maatregelen met een gering (gezamenlijk) effect weg uit het pakket dat het MEP oplevert. Ook deze benadering wordt toegepast.

### C: disproportionele kosten

Het begrip disproportionele kosten is in de meeste regio's nog niet uitgewerkt. Daarover geeft deze collegiale toets dus geen extra informatie ten opzichte van de bestaande documenten (KRW, Handreiking MEP/GEP etc.). Wel is geconstateerd dat sommige regio's dit onderdeel verwarren met het begrip 'significante schade'.

## Waar gaat de EC op letten?

De verwachting is, dat de EC specifiek zal letten op een aantal essentiële onderdelen van de KRW:

- 1 onderbouwing van de definitieve status;
- 2 onderbouwing van het MEP;
- 3 beschrijving en onderbouwing van het GEP;
- 4 beschrijving en onderbouwing van de beleidsdoelstelling.

## Voorbeelden van interpretaties van significante schade

### Rijn-Midden

Waterschap Zuiderzeeland heeft het begrip uitgediept (zie artikel 'Het bepalen van significante schade bij het afleiden van ecologische doelen' van Rens Huisman in H<sub>2</sub>O/24-2006). Voor de landbouw is als uitgangspunt gehanteerd: er is significante schade als:

- schade > 15 % verzamelinkomen;
- schade > gangbare variatie bij: 5 en 95 percentiel van het inkomen (dit criterium is weinig onderscheidend gebleken);
- bedreigd in voortbestaan op basis van gemiddelde inkomen.

### Rijn-Oost

Binnen Rijn-Oost is afgesproken met drie ambitieniveaus voor MEP/GEP en beleidsdoelen te gaan werken. Deze zijn afgeleid van de drie provinciale waterhuishoudingsplannen en de water-beheerplannen. Concreet gaat het om verschillen in de ruimtelijke functies, die leiden tot een verschil in maatregelen die nog zonder significante schade kunnen worden uitgevoerd. Belangrijk is om tot afstemming van de maatregelen op deze niveaus te komen. Natuurlijk moet ervoor worden gezorgd, dat de potenties van waterlichamen in de analyse worden meegenomen (een beek met dynamiek in een landbouwgebied heeft meer ecologische kansen dan een beek zonder water in een natuurgebied). Op deze wijze wordt goed aangesloten bij het bestaande beleid, dat in verschillende fasen en na veel wikken en wegen tot stand is gekomen.

Hieronder worden deze punten nader beschouwd.

## 1: definitieve status

In het stroomgebiedsbeheerplan (SGBP) moet de definitieve status van de oppervlaktewaterlichamen worden onderbouwd. Voor de kunstmatige waterlichamen is dat over het algemeen niet zo moeilijk: geheel door de mens aangelegd. Voor de overige wateren (dus natuurlijk of sterk veranderd) moet getoetst worden of de Goede Ecologische Toestand (GET) van het meest gelijkende natuurlijke watertype wordt gehaald of bereikbaar is met maatregelen. Als dat niet het geval is als gevolg van fysieke ingrepen, dan is de status sterk veranderd. Over de typologie bleek nog verwarring te bestaan. Aanvankelijk is er een typologie opgesteld met meer dan 50 typen. Deze typologie bevatte naast natuurlijke, ook kunstmatige watertypen. Omdat de niet-natuurlijke typen in principe van de natuurlijke typen behoren te worden afgeleid, zijn alleen de 42 natuurlijke typen biologisch uitgewerkt. De nationale Regiekolom heeft besloten om alleen de 23 grotere watertypen in de rapportage aan de EC te gebruiken (zie de tabel). Daarom zijn enkel de maatlatten van deze typen nader gevalideerd en uitgewerkt en worden deze typen opgenomen in de AMvB milieudoelstellingen. Tijdens de regionale bijeenkomsten bleek dat nog vaak gewerkt wordt met typen die buiten de vastgestelde lijst vallen, bijvoorbeeld de kunstmatige typen M3 en M6 en de kleine riviertjes R4 en R13. Het gebruik van deze afgevalen typen geeft straks problemen met het vastleggen van doelen in de provinciale verordeningen, omdat dan de relatie met de typen van de AMvB niet meer gelegd kan worden.

Er is nog vaak teruggegrepen op zogenaamde 'defaults' - die geen formele status hebben - omdat het voor zoete sloten en kleinere kanalen eigenlijk niet goed mogelijk is om uit te gaan van de beschikbare natuurlijke typen. In verschillende bijeenkomsten is de wens uitgesproken om voor die kunstmatige wateren nieuwe default maatlatten te ontwikkelen en deze een vergelijkbare status te geven als de natuurlijke typen in de AMvB. Hieraan wordt momenteel aandacht geschonken door STOWA en regionale partijen.

## 2: onderbouwing MEP

Het MEP volgt uit alle hydromorfologische maatregelen, waarmee ingrepen uit het verleden worden hersteld en gemitigeerd voor zover die géén significante schade aan functies en het milieu in brede zin berokkenen. Uitgangspunt is dat de chemie het behalen van de ecologische doelen niet in de weg staat. In het SGBP moet de keuze van de maatregelen worden onderbouwd. Gebleken is dat voor een goede afleiding van MEP/GEP de maatregelen al scherp geformuleerd moeten worden. Zo is de beoordeling op significante schade aan functies of milieu in brede zin meestal afhankelijk van de precieze locatie en omvang van de maatregel. Later in het proces is een dergelijke detaillering ook nodig om de kosten te kunnen ramen en het overleg met derden (doelgroepen, belangenorganisaties en individuele burgers) goed te kunnen voeren.

## 3: beschrijving/onderbouwing GEP

Met de 'Praag-matische' aanpak (op 30 november 2006 in Helsinki door de waterdirecteuren bekrachtigd) zijn de maatregelen meer op de voorgrond gekomen. In het SGBP dienen de doelstellingen voor elk waterlichaam echter ook ecologisch beschreven te

worden. Dat betekent dat er een streepje op de maatlatten voor de geldende biologische kwaliteitselementen moet staan en dat de bijbehorende normwaarden voor de (ecologisch relevante) fysisch-chemische variabelen moeten worden gegeven. Voor natuurlijke wateren gelden de landelijk vastgestelde maatlatten. Voor de sterk veranderde en kunstmatige wateren is de regio aan zet om de klassengrenzen hiervan aan te passen.

## 4: beleidsdoelstelling

Als de normen niet op een haalbare en betaalbare wijze kunnen worden gehaald, is er sprake van ontheffing. In de Decemernota 2006 is voorgesteld om voorsnog alleen de norm in de tijd te verschuiven (fasering). Hoewel hiervoor formeel waarschijnlijk geen 'tussendoel' of beleidsdoelstelling - in termen van streepjes op de maatlatten - behoeft te worden geformuleerd, is het wel raadzaam dit te doen. Immers, fasering dient te worden onderbouwd. Daarbij hoort een inschatting van het deel van de inspanning (maatregelen) die nu en later wordt gedaan. En ook welk effect hiervan is te verwachten. Het is de EC inmiddels duidelijk dat de kennis over maatregel-effectrelaties nog te wensen overlaat en dat het vaststellen van ecologische normen en doelen daarom lastig is. Er zal daarom vooral worden gelet op het feit of een realistisch pakket aan maatregelen wordt voorgesteld en of de toegezegde maatregelen daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Hierop zal de resultaatverplichting onverminderd van kracht zijn. De onderbouwing van de beleidsdoelstelling is een belangrijk onderdeel van het SGBP. In analogie met maatregelen die al zijn afgevalen vanwege significante schade aan functies of milieu in brede zin, moet ook nu worden aangegeven welke maatregelen (inclusief emissie- en andere niet-hydromorfologische maatregelen) voor de komende planperiode afvallen vanwege disproportionele kosten en andere steekhoudende argumenten, zoals grote maatschappelijke tegenstand (tijd nodig om draagvlak te creëren).

## Tot slot

De collegiale toets MEP/GEP, zoals die in het najaar van 2006 is uitgevoerd, is succesvol gebleken. In alle regio's is nu een scherper beeld van de wijze van afleiding van een MEP, GEP en de beleidsdoelstelling. Ook is er meer duidelijkheid over wat als resultaat en onderbouwing wordt gevraagd. Bovendien heeft het bijgedragen aan meer vergelijkbare uitkomsten tussen de regio's onderling bij de interpretatie van bepaalde begrippen. Het is daarom de bedoeling dat deze toets, met andere accenten, in de loop van dit jaar wordt herhaald.

*David de Smit (PIH, DHV)  
Diederik van der Molen (PIH, Ministerie van Verkeer en Waterstaat)  
Derk Jan Marsman (PIH, hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier)*

Tabel 1. De 23 watertypen waarover aan de EC zal worden gerapporteerd.

categorie	code	naam
rivier	R5	Langzaam stromende middenloop/benedenloop op zand
rivier	R6	Langzaam stromend riviertje op zand/klei
rivier	R7	Langzaam stromende rivier/nevengeulop zand/klei
rivier	R8	Zoet getijdenwater (uitlopers rivier) op zand/klei
rivier	R10	Langzaam stromende middenloop op kalkhoudende bodem
rivier	R12	Langzaam stromende middenloop/benedenloop op veenbodem
rivier	R14	Snelstromende middenloop/benedenloop op zand
rivier	R15	Snelstromend riviertje op kiezelhoudende bodem
rivier	R16	Snelstromende rivier/nevengeul op zandbodem of grind
rivier	R18	Snelstromende middenloop/benedenloop op kalkhoudende bodem
meer	M5	Ondiep lijnvormig water, open verbinding met rivier/geïnuundeerd
meer	M14	Ondiepe gebufferde plassen
meer	M20	Matig grote diepe gebufferde meren
meer	M21	Grote diepe gebufferde meren
meer	M23	Grote ondiepe kalkrijke plassen
meer	M27	Matig grote ondiepe laagveenplassen
meer	M30	Zwak brakke wateren
meer	M31	Kleine brakke tot zoute wateren
meer	M32	Grote brakke tot zoute meren
overgangswater	O2	Estuarium met matig getijverschil
Kustwater	K1	Polyhalien kustwater
kustwater	K2	Beschut polyhalien kustwater
kustwater	K3	Euhalien kustwater