

Verslag van de KRW beleidsmiddag 'Eerst snappen, dan de waterkwaliteit opknappen', op donderdagmiddag 31 mei bij het Vergadercentrum van de Waterschappen in Amersfoort.

Samen aan de slag met de Handreiking KRW-doelen

De Nederlandse waterbeheerders werken aan de voorbereidingen voor de derde KRW-planperiode (2022-2027). Daarbij houden ze de eerder vastgestelde KRW-doelen en bijbehorende maatregelen opnieuw tegen het licht, zoals de richtlijn vereist. De Stuurgroep Water heeft de spelregels hiervoor vastgelegd in de Handreiking KRW-doelen. Op donderdagmiddag 31 mei kregen zo'n 75 betrokken beleidsmedewerkers uitleg bij deze spelregels.

Met behulp van een toelichting en het samen doornemen van een aantal cases werd tijdens de middag duidelijkheid gecreëerd over vragen als: waar zit ruimte bij het vaststellen van doelen en maatregelen? Hoe bepaal je of een maatregel 'significante effecten op andere functies' heeft en dus niet hoeft te worden meegenomen als mogelijke maatregel? Is doelverlaging mogelijk? En hoe ziet de planning eruit in de aanloop naar het vaststellen van de nieuwe stroomgebiedsbeheerplannen? De dag werd georganiseerd door de Werkgroep Doelen, het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, IPO, UvW en STOWA.

Aan het begin van de middag werden de aanwezigen welkom geheten door dagvoorzitter Marcel Tonkes van de provincie Overijssel. Marcel is voorzitter van de werkgroep Doelen die verantwoordelijk is voor het opstellen van de handreiking. Hij introduceerde op zijn beurt Diederik van der Molen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ambitieux

Diederik van der Molen gaf een korte presentatie over de bestuurlijk-juridische kaders en het Europees perspectief van de KRW. Volgens hem is er in de afgelopen periode in Brussel rondom de KRW het nodige gebeurd. Om te beginnen is verduidelijkt dat lidstaten ook na 2027 iedere zes jaar stroomgebiedbeheerplannen moeten opstellen. Ook is bevestigd dat lidstaten alle opgevoerde maatregelen moeten hebben genomen voor 2027. Dan hoeven nog niet alle doelen gehaald te zijn. Doelfasering na 2027 is echter alleen nog mogelijk met een beroep op 'natuurlijke omstandigheden'. De Europese Commissie heeft aangegeven dat daartoe ook zaken kunnen vallen als nitraat in het grondwater, P-verzadigde landbouwbodems en PAK's in waterbodems. Niet onbelangrijk voor ons land.

Tot slot: de lidstaten hebben eerder in conclusies van de Milieuraad aangegeven te willen voorkomen dat op grote schaal gebruik gemaakt wordt van doelverlaging. Daarbovenop benadrukt de Europese Commissie dat de motiveringsruimte daarvoor beperkt is: daar zal zeer kritisch naar worden gekeken. Verder gaat Nederland gaat bij het toepassen van uitzonderingen over van 'forecasting' naar 'state of play', zoals de meeste lidstaten dit al hanteren. Dit betekent dat we gaan terugkijken aan het einde van een planperiode in plaats van voorspellen voorafgaand aan de periode. Het wordt er voor Nederland daarmee iets makkelijker op, aldus Van der Molen. Hij noemde de uitvoering van maatregelen voor 2027 'ambitieux, maar niet onhaalbaar'.

Nieuwe inzichten

Marcel Tonkes ging daarna dieper in op de handreiking zelf. De handreiking is feitelijk een geactualiseerde en verbeterde versie van de Handreiking MEP-GEP uit 2006. In de nieuwe handreiking zijn de nieuwste inhoudelijke en bestuurlijke inzichten verwerkt. De bedoeling is om aan de hand van de handreiking te komen tot een uniforme, goed onderbouwde werkwijze voor het actualiseren van de KRW-doelen. Moeten de waterschappen gebruik maken van de handreiking? Ja. De handreiking volgt vrij direct uit de KRW zelf. Bovendien is de Handreiking vastgesteld door de Stuurgroep Water en het heeft daarmee een formele status gekregen, aldus Tonkes. Het gebruiken van de ecologische sleutelfactoren als instrument voor de in de handreiking opgenomen watersysteemanalyses, is echter niet verplicht. In de handreiking worden ook enkele andere methoden genoemd waarmee dat zou kunnen.

Kostbare maatregelen

Actualisatie van de KRW-doelen kan volgens Tonkes leiden tot het technisch aanpassen van de doelen. Het kan ook leiden tot doelfasering, of doelverlaging. Wat is het verschil en waar zit daarvoor de ruimte precies? Technische doelaanpassing is mogelijk bij het actualiseren van de doelen op basis van nieuwe inzichten. Daarvoor kun je uitgaan van de huidige ecologische toestand van het watersysteem - bepaald aan de hand van een watersysteemanalyse - en daarbij het effect optellen van alle mogelijke maatregelen. Dit wordt de zogenoemde Praag-matische methode genoemd. Waterbeheerders hoeven van de KRW echter geen maatregelen op te nemen die 'significante effecten hebben voor andere functies', of 'voor het milieu in algemene zin'. Dat biedt ruimte voor een bijbehorende bestuurlijke afweging. Brussel heeft *guidances* uitgebracht waarin dieper wordt ingegaan op de betekenis van deze begrippen. In bijlage II van de handreiking komt dit aan de orde. Bij het opstellen van het maatregelenpakket voor het vaststellen van het doel, spelen kosten trouwens geen rol. Ook kostbare maatregelen, die geen significante effecten hebben voor andere functies, moet je meenemen, aldus de KRW.

Steekhoudende argumenten

Bestuurders kunnen kortom bij het technisch vaststellen van doelen (zie boven) de afweging maken in hoeverre in de betreffende situatie sprake is van significante schade, waarna het doel (technisch aangepast) wordt vastgesteld. In de voorbereiding van de derde KRW-periode zelf is geen bestuurlijke ruimte voor uitstel of afstel van de in het technisch-inhoudelijke spoor voorgestelde doel. In KRW-jargon heet dat 'doelfasering' of 'doelverlaging'. Maar, je kunt hier aan het einde van de planperiode in 2027 met terugwerkende kracht wel een beroep op doen. Uiteraard moet je daar wel steekhoudende argumenten voor kunnen aandragen. Op welke gronden mag je hiertoe overgaan? Bij deze bestuurlijke afweging mag je - in tegenstelling tot het technisch-inhoudelijke spoor - wel kosten aandragen als argument. Als je kunt aantonen dat de kosten van maatregelen 'disproportioneel' (onevenredig kostbaar) zijn, mag je er vanaf zien. In dit geval moet je in 2027 dan aan Brussel rapporteren: we hebben de maatregelen wel opgenomen, maar niet uitgevoerd omdat die onevenredig kostbaar was. Maar wat 'disproportioneel' precies inhoudt, biedt ruimte voor eigen interpretatie.

Aan het slot van zijn presentatie had Tonkes nog enkele hartenkreten voor de aanwezigen. Om te beginnen: neem je bestuurders vanaf het begin mee in het proces. Maar ook: zorg voor een goede samenwerking tussen waterschappen (de opstellers van de doelen) en de

provincies (de vaststellers van de doelen). Ten slotte pleitte hij voor voldoende expertise bij de betrokken partijen, want het is een lastig en tijdrovend proces. Over de planning zei hij dat het inhoudelijke werk eind van dit jaar gereed zou moeten zijn, waarna in 2019 het maatschappelijke proces kan worden doorlopen.

Mestwetgeving

Na afloop van deze twee presentaties was er ruimte voor vragen. Die gingen vooral over de vraag hoe we om moeten gaan met nutriënten. Er was lang de hoop dat aangescherpte mestwetgeving er voor zou gaan zorgen dat de nutriëntenbelasting vanuit de landbouw – op veel plaatsen een belangrijk obstakel voor het verbeteren van de waterkwaliteit – snel zou verminderen. Maar nog altijd is nutriëntenbelasting voor waterbeheerders een van de belangrijkste problemen. Na de pauze werd er in enkele workshops uitgebreid verder gesproken over de vraag hoe je samen met boeren iets aan uit- en afspoeling van meststoffen naar het oppervlaktewater kunt doen. Bij AGV/Waternet hebben ze bijvoorbeeld aansluiting gezocht bij het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer, aldus Maarten Ouboter. Via deze subsidieregeling kunnen agrarische collectieven een vergoeding aanvragen voor natuur- en landschapsmaatregelen die zij nemen. Doel van de subsidie is bijdragen aan het vergroten van het aantal soorten dieren en planten. Maar het kan ook worden ingezet voor het verbeteren van de waterkwaliteit. AGV/Waternet trekt daar jaarlijks 0,5 miljoen euro voor uit.

Ook was er discussie over de vraag of je maatregelen die disproportionele kosten met zich meebrengen, wel of niet in de plannen van 2021 moet opnemen, onder meer gezien de afspraken die de Europese waterdirecteuren hierover hebben gemaakt. Volgens Diederik van der Molen moet je ze wel opnemen, en vervolgens achteraf de uitzondering doelverlaging toepassen en binnen de randvoorwaarden van de KRW verantwoorden waarom de maatregelen niet zijn uitgevoerd. Hij benadrukte dat het juist daarom zo belangrijk is om, met de handreiking in de hand, te controleren of die maatregelen echt onderdeel van je doel moeten uitmaken (denk bijvoorbeeld aan significant effect op functies).

Geanimeerde discussies

Na de plenaire presentaties gingen de bijna 75 deelnemers uiteen in 6 groepen. Het was de bedoeling dat de deelnemers aan de hand van een concrete casus met elkaar het doel zouden vaststellen (het Goed Ecologische Potentieel). De casussen liepen uiteen van een riviertje met recreatievaart tot een boezemwater in agrarisch cultuurlandschap en een deels herstelde beek. Tijdens de casussen werd de deelnemers ook gevraagd te opereren namens een belanghebbende partij (waterschap, provincie, recreatiesector, landbouw, natuurorganisatie of bewoner). Dat leverde behalve geanimeerde discussies ook de nodige vragen op over het afleidingsproces zelf. Welke maatregelen moet je nu opnemen bij het bepalen van doelen en welke mag je buiten beschouwing laten? En hoe zit het met de disproportionele kosten? Hoewel de handreiking niet in alle gevallen uitkomst zal bieden, bewees hij in de workshops al wel direct zijn nut als vraagbaak.

Na afloop van de workshops kwamen de deelnemers kort bij elkaar voor een gezamenlijke afsluiting onder leiding van dagvoorzitter Marcel Tonkes. Er bleek bij de aanwezigen veel behoefte om ook na deze dag 'van elkaar te blijven leren'. Vandaar dat werd afgesproken

om na de zomer nogmaals een soortgelijke bijeenkomst te organiseren. Diederik van der Molen hield de aanwezigen tot slot voor dat de KRW niet alleen maar 'moeten' is. Het is volgens hem ook iets dat we met elkaar willen: schoner, leuker en aantrekkelijker water voor boeren, burgers en buitenlui.

Meer weten?

U kunt de handreiking KRW-doelen en het bestuurlijk juridisch kader downloaden op www.stowa.nl, onder Publicaties (STOWA 2018-15). Er is ook een boekje verschenen met uitleg over de werking van alle ecologische sleutelfactoren: 'Ecologische sleutelfactoren voor stilstaande en stromende wateren (2018-24). Ook dit boekje kunt u downloaden op stowa.nl.