

Q: Moet een (te) dure maatregel in de plannen van 2021 worden opgenomen?

A: Ja, alle maatregelen die nodig worden geacht om het doel te halen, dienen in de plannen van 2021 te worden opgenomen. Als in 2027 blijkt dat de kosten voor de maatregel disproportioneel worden gevonden en de maatregel wordt daarom niet uitgevoerd, dan dient in 2027 doelverlaging gemotiveerd te worden. Als daar geen goede grond voor is, dan handel je in strijd met de richtlijn.

Het is daarom heel belangrijk om nu (voor de planperiode 2022-2027) na te gaan of die dure maatregel echt als onderdeel van het Goed Ecologisch Potentieel (GEP) nodig is. Of dat het verdedigbaar is om de maatregel op grond van "significante schade aan functies" achterwege te laten en het GEP daarop technisch aan te passen. Dat vraagt om een bestuurlijke afweging. Bedenk dat de overweging om maatregelen op te nemen voor het GEP iedere 6 jaar opnieuw bekeken moet worden.

Q: Wordt de uitkomst van een analyse naar noodzakelijke maatregelen anders als er sprake is van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam?

A: Ja. De Europese Guidance kan als volgt gelezen worden: bij de sterk veranderde waterlichamen wordt wel, en voor kunstmatige waterlichamen niet, gesproken van "veranderingen in hydromorfologie". Zie figuur 2 en hoofdstuk 5 van de guidance. Met andere woorden, bij een kunstmatig waterlichaam is er geen sprake van hydromorfologische veranderingen, maar van kenmerken behorend bij de wijze waarop het is gegraven. Er is geen sprake van herstel richting een natuurlijk waterlichaam. Maar wel van mitigatie, dus mogelijke maatregelen die het ecologisch functioneren kunnen verbeteren.

Bijvoorbeeld, een sloot die met een V-profiel is gegraven heeft van de KRW geen ander profiel te krijgen, maar wel dient het beheer waar mogelijk ecologisch geoptimaliseerd te worden¹. Ander voorbeeld, aan de hand van bijgaande foto. Als dit een voormalige rivier is (een sterk veranderd water), dan moet er gekeken worden naar herstelmaatregelen om de natuurlijke gradiënt van land naar water te herstellen. Bij een kunstmatig, gegraven kanaal is er geen verplichting herstelmaatregelen te nemen. Wel kunnen mitigerende maatregelen ter verbetering van het ecologisch functioneren worden benoemd. Daarbij is keuzeruimte. Een kunstmatig kanaal kan bijvoorbeeld de rol van een verbinding van een gestuwde rivier hebben overgenomen. Dan is er wel reden om met "stepping stones"-structuren de vissen te faciliteren. Als je meer ambitie nastreeft dan zou hieraan zeker een bestuurlijke afweging aan ten grondslag moeten liggen.



Q: Iedere 6 jaar dienen de redenen voor de aanwijzing van de status sterk veranderd (en kunstmatig) waterlichaam herzien te worden volgens artikel 4.3 KRW. Je zou dus op een gegeven moment een herstelmaatregel alsnog kunnen opvoeren, omdat er geen sprake meer is van "significante schade aan functies". Betekent dat, dat je dan toch na 2027 herstelmaatregelen kunt opvoeren?

A: In het kader van de evaluatie van de KRW vraagt Nederland op dit punt opheldering aan de Europese Commissie. Het lijkt erop dat deze maatregelen (samen met het verhogen van het GEP) na 2027 onder de KRW zijn toegestaan.

¹ Er is een document beschikbaar met een omschrijving van het Maximaal Ecologisch Potentieel voor sloten en kanalen (2012; <https://www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/wetgeving-beleid/kaderrichtlijn-water/2016-2021/aanvullende-pagina/sqbp-2016-2021/>). Dit is een goed vertrekpunt voor het afleiden van doelen, maar lang niet altijd is het nodig en verstandig om de ambitie 1:1 over te nemen.

Q: Hoe kan een technische doelaanpassing aan het bestuur en aan de Europese Commissie worden uitgelegd?

A: Artikel 13 van de KRW vereist dat de stroomgebiedbeheerplannen iedere 6 jaar worden getoetst en bijgesteld. Daarbij wordt verwezen naar de informatie die is opgesomd in bijlage VII en daar staan de doelen bij. Kortom, het is verplicht om doelen te actualiseren.

Er zijn ook redenen voor herijking. Bepaalde maatlatten zijn aangepast door nieuwe kennis of door de Europese Intercalibratie (het gelijk maken van de ambitie tussen lidstaten). Verder kunnen er nieuwe inzichten zijn in het functioneren van het watersysteem en de effecten van genomen/te nemen maatregelen. Omdat we in Nederland in de meeste gevallen gebruik maken van de pragmatische methode bij de doelaflading (doel = huidige toestand + verwachte effect van de benodigde maatregelen) kunnen oordelen van de toestand en daarmee de opgave veranderen.

Voorbeeld: als na metingen blijkt dat er als gevolg van de aangelegde vistrap niet 2 vissoorten bijkomen, maar 1 of 3, dan heeft dat invloed op het theoretisch bepaalde GEP. Van belang is wel om aan te geven dat de spelregels om doelen te bepalen gelijk zijn gebleven, met een scheiding tussen een inhoudelijk deel en een bestuurlijke afweging.

Ook belangrijk is dat er meer kan dan wat de KRW theoretisch verplicht. Dat gebeurt al, bijvoorbeeld het herstel van de dynamiek in de Grevelingen. Deze maatregel gaat door, ondanks dat een aantal functies significante schade hiervan ondervinden. En we starten met de aanpak van medicijnresten, terwijl er nog geen KRW-normering voor bestaat. Zo is het ook verdedigbaar dat we een gezonde visstand nastreven in een kunstmatig watersysteem en daarvoor paai- en schuilgebieden inrichten.

Q: Waar liggen de juridische risico's? Wat als ik te weinig maatregelen opvoer en de doelen niet haal?

A: Bij het juridisch risico moet onderscheid gemaakt worden tussen de Europese en de nationale rechter.

De Europese Commissie kan de stroomgebiedbeheerplannen als onvoldoende beoordelen. De lidstaat kan dan in gebreke worden gesteld en als daar niet adequaat op wordt gereageerd, kan het Europese Hof (de rechter) een lidstaat veroordelen. Dat is dan geen boete als bij een verkeersovertreding, maar boetes die oplopen tot wel wordt voldaan. Vervolgens is het aan het Rijk in hoeverre regionale partijen (mede) aansprakelijk worden gesteld. Daar zal veel overleg aan vooraf gaan, maar bij nalatigheid kan de regionale partij door het Rijk verplicht kunnen worden om een deel van de boete te betalen.

De inschatting is dat de Europese Commissie op grond van de stroomgebiedbeheerplannen vooral focust op de methodiek, zoals monitoring. Dat heeft Nederland relatief goed op orde. Daarnaast neemt Nederland ook veel maatregelen en zijn effecten zichtbaar. De Europese Commissie heeft aandacht voor en vragen over de maatregelen om de diffuse belasting van de landbouw te verminderen, maar er is geen sprake van een veroordeling.

Tegen de stroomgebiedbeheerplannen en de regionale water(beheer)plannen kan nationaal geen beroep worden aangetekend. Het is wel goed denkbaar dat er een beroep komt bij een besluit (bijvoorbeeld vergunning), waarbij wordt aangegeven dat de KRW onjuist is toegepast of dat er onvoldoende maatregelen zijn om doelen te bereiken. Tot nu toe is er enige jurisprudentie in Nederland, maar heel weinig in vergelijking met andere milieu- en natuurdossiers. Daaruit zou je voorzichtig kunnen concluderen, dat we op dit moment goed bezig zijn. Sinds het Weser-arrest lijken burgers en natuurorganisaties de KRW echter wel wat vaker aan te voeren in rechtszaken. Bovendien heeft de Raad van State in haar advies over de AMvB's onder de Omgevingswet gepleit voor een wat striktere koppeling tussen bijvoorbeeld vergunningen en de doelen van de KRW. Dit kan ook tot meer rechtszaken leiden.