

## FAQs nrs. 1-10 (nav SG Water 4 april) en nrs. 11-15 (nav STOWA-dag 31 mei 2018)

---

Toelichting op (politiek-bestuurlijke) aandachtspunten tav de publicatie van de Handreiking-KRW  
[http://www.stowa.nl/publicaties/publicaties/handreiking\\_krw\\_doelen](http://www.stowa.nl/publicaties/publicaties/handreiking_krw_doelen)

*Vragen en antwoorden*

1. Welke besluitvorming over fasering en natuurlijke omstandigheden heeft reeds op EU-niveau plaatsgevonden? Wat is er afgesproken en wat was de Nederlandse inzet daarbij?

*Antwoord:* Nederland (NL) is recent betrokken geweest bij teksten op Europees niveau over fasering en natuurlijke omstandigheden. In Malta is in juni 2017 een document over fasering vastgesteld. Toen is er mandaat gegeven om het begrip "natural conditions" te verduidelijken. Dat heeft geresulteerd in een tweede document en die wordt/is begin december in Estland vastgesteld. De inzet van NL in dat proces is in lijn met de opmerking van de Minister in de Stuurgroep Water ("niet de bedoeling om de ambitie omlaag te brengen") naar aanleiding van bespreking van agendapunt 5, SG 12 okt 2016.

In het algemeen kan worden gesteld dat "besluitvorming ... heeft reeds op EU-niveau plaatsgevonden", omdat de bandbreedte wordt bepaald door de teksten van de KRW. Daarin zit weinig ruimte. Desondanks is er wel sprake van een voor NL iets andere uitleg van de toepassing van artikel 4.4 (fasering). NL is akkoord gegaan met deze andere uitleg, omdat hiermee bovengenoemd uitgangspunt (behoud ambitie) gediend kan worden. SG Water is ook hierbij betrokken (agendapunt 7, 4 juli 2017) en het is daarvoor meer in detail aan bod geweest in het voorbereidende PT Water (agendapunt 7, 13 juni 2017).

2. Welke besluitvorming over doelverlaging en afwenteling heeft reeds op EU-niveau plaatsgevonden? Wat is er afgesproken en wat was de Nederlandse inzet daarbij?

*Antwoord:* Afwenteling is recentelijk niet aan bod gekomen in de Europese arena. Doelverlaging hebben de Europese Commissie en de lidstaten juist proberen te vermijden. Vanuit het vertrekpunt "ambitie houden" was de inzet om te voorkomen dat we al voor de plannen van 2021 doelverlaging zouden moeten gebruiken. Dit is in de genoemde stukken richting SG Water genoemd en zelfs in de Europese Raad afgesproken. De wijze waarop we precies moeten omgaan met het artikel 4.5 over doelverlaging is bewust geparkeerd tot na de review van de KRW in 2019 en dus voorbij de plannen van 2021.

Nederland heeft in 2008 afgesproken pas zo laat als mogelijk doelverlaging in te zetten (Kamerstuk 27625, nr. 119 en de ambitie is voorafgaand aan de plannen van 2015 herhaald, Kamerstuk 27625, nr. 292 en 318). In feite geldt deze inzet nog steeds, gezien het vertrekpunt om de ambitie hoog te houden. De redenen toen en nu waren verder dat het juridisch een risico is en dat we vanwege innovatie zo laat mogelijk doelen moeten verlagen.

3. Is bekend hoe andere landen met doelverlaging zijn omgegaan?

*Antwoord:* Voor zover nu bij IenW bekend heeft alleen UK in de plannen van 2015 doelverlaging toegepast. Het gaat om ongeveer 25% van de waterlichamen. Hierover wordt meer bekend als de Europese Commissie haar evaluatie van de stroomgebiedbeheerplannen van 2015 publiceert. Naar verwachting gebeurt dat in de eerste helft van 2018.



4. De notitie van Malta (waterdirecteurenoverleg; juni 2017) bevat de volgende elementen:
- In de stroomgebiedbeheerplannen van 2021 kunnen lidstaten gebruik maken van artikel 4.4, waarmee doelbereik in 2021 kan worden gefaseerd naar 2027.
  - Hiermee wordt voorkomen dat lidstaten al in 2021 gebruik moeten maken van "minder strenge doelen" (artikel 4.5 KRW), waardoor de ambitie voor de verbetering van de waterkwaliteit behouden blijft.

Wat zijn de overwegingen bij deze afspraak? Wat is de lijn hierin van Nederland geweest?

*Antwoord:* Zie toelichting bij vraag 1 en 2. Daarnaast wordt benadrukt dat er weliswaar een afgestemde lijn is van Nederland in het Europees overleg, maar dat onze invloed betrekkelijk is. Het gaat om uitleg van bestaande teksten uit de KRW en het uiteindelijke oordeel over de interpretatie daarvan is altijd aan de rechter.

5. De notitie van Malta (zie vraag 4) bevat ook:
- De doelen van de KRW dienen in 2027 behaald te zijn, tenzij kan worden gemotiveerd de natuurlijke omstandigheden een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten.

Wat zijn de overwegingen bij deze afspraak? Wat is de lijn hierin van Nederland geweest?

*Antwoord:* De tekst van artikel 4.4c KRW luidt: "verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;". In de context van het hele artikel betekent het dat in de plannen van 2021 (dat wordt de "tweede bijwerking") gebruik gemaakt kan worden van het artikel en alle daarin genoemde gronden voor de volgende motivatie: technisch onhaalbaar en/of disproportioneel kostbaar en/of natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand.

Voor de plannen van 2027 (de derde bijwerking van de plannen) geldt alleen nog de laatste grond voor de motivering van verdere fasering: natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand. Technisch onhaalbaar en/of disproportioneel kostbaar mag in 2027 dus niet gebruikt worden als reden waarom een bepaalde maatregel nog niet is uitgevoerd.

Het gaat hier dus niet om een afspraak en bijbehorende overwegingen, anders dan de keuze van Nederland om aan te sluiten bij deze uitleg van artikel 4.4, vanwege het argument behoud van ambitie. Het is wel zo dat de (beperkte) mogelijkheid om na 2027 nog te faseren voor velen nieuw is. In eerdere communicatie kan de suggestie gewekt zijn dat doelen in 2027 allemaal gehaald moeten zijn. Dat ligt dus genuanceerder.

6. Als doelen niet in 2027 zijn gehaald, dan betekent dat niet dat er automatisch een inbreukprocedure wordt gestart door de Europese Commissie tegen Nederland? Wat wordt verstaan onder een natuurlijke omstandigheden? Zijn hierover al meer afspraken gemaakt in Brussel en wat was de rol van Nederland daarbij?

*Antwoord:* Klopt: maatregelen moeten in 2027 zijn uitgevoerd en in bepaalde gevallen (als er sprake is van "natuurlijke omstandigheden") kan doelbereik na 2027 plaats vinden. Zie het document dat de lidstaten en de Europese Commissie in Estland vastgesteld hebben (december 2017).

Concreet is binnen Nederland aan de werkgroepen onder Cluster MRE gevraagd voorbeelden aan te dragen m.b.t. natuurlijke omstandigheden. Die zijn in EU verband besproken en in het document wel of niet toegedeeld aan "natuurlijke omstandigheden". Dit verschaft duidelijkheid aan de

waterbeheerders in de aanloop van de plannen van 2021 en daarna – ook omdat de juridische dienst van de Europese Commissie betrokken is –, maar ook hier geldt dat het oordeel uiteindelijk aan de rechter is.

Belangrijk voor Nederland is dat we niet in gebreke worden gesteld als in 2027 doelen voor bijvoorbeeld kwik niet gehaald worden, waarvan de belangrijkste bron buiten Europa ligt (steenkoloverbranding in China). En dat we niet in gebreke worden gesteld als in 2027 biologische doelen niet gehaald worden door exoten, die we niet kunnen bestrijden. Verder is de volgende tekst uit het document van Estland belangrijk voor de toepassing van fasering in de plannen van 2027 en verder: "For instance, if measures are taken to stop over-fertilisation of soils used for agricultural purposes, the reduced rate of fertiliser application for crop production, though expected to allow good status to be achieved, may still affect the time scale of the recovery of water bodies (e.g. phosphorus in surface water bodies or nitrates in groundwater bodies)."

- 
7. De maatregelen moeten in ieder geval voor 2027 zijn uitgevoerd. Is er al een beeld welke maatregelen dat zouden moeten zijn?

Antwoord: Zoals hierboven gesteld kan in 2021 fasering van doelbereik voor de laatste maal gebaseerd worden op technisch onhaalbaarheid en/of disproportioneel kostbaar. Daarom wordt in het document van Malta gesteld dat alle maatregelen voor 2027 moeten zijn uitgevoerd. Waterbeheerders (rijk en regio) hebben in 2009 en 2015 in beeld gebracht welke maatregelen nodig zijn en dit dient te worden geactualiseerd voor de plannen van 2021 aan de hand van de Handreiking KRW-doelen en de regionale analyses.

In EU verband hebben diverse lidstaten aangekaart dat nu al duidelijk is dat niet alle maatregelen voor 2027 genomen kunnen worden vanwege technisch onhaalbaarheid en/of disproportioneel kostbaar. Nederland heeft dit niet ingebracht – het beleid is er op gericht om alle maatregelen voor 2027 te hebben uitgevoerd. Omdat de KRW ook niet meer ruimte biedt, zal dit een belangrijk onderwerp zijn voor de eventuele revisie van de KRW op grond van de review van 2019. Nederland heeft hierbij nog geen positie ingenomen (anders dan dat we de ambitie hoog willen houden en dus gaan voor uitvoering van maatregelen voor 2027: Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater).

- 
8. Kunnen wij wachten met uitvoering van de maatregelen tot december 2027?

Antwoord: Dat lijkt heel onverstandig. Een rechter zal in laatste instantie kunnen beoordelen of de motivatie past binnen de randvoorwaarden van de KRW. Als je heel lang niks doet (faseren), dan lijkt dat lastig uit te leggen. Daarnaast is al genoemd dat alle partijen samen een stevige ambitie hebben neergezet. Dat is nog eens benadrukt met de Delta-aanpak Waterkwaliteit.

- 
9. In het document van Malta staat:

- Ook na 2027 dienen lidstaten iedere 6 jaar stroomgebiedbeheerplannen op te stellen.

Kunt u dat meer toelichten? Waarom is dat nog nodig?

Antwoord: Artikel 13.7 van de KRW luidt: "7. De stroomgebiedsbeheersplannen worden uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn en vervolgens om de zes jaar getoetst en bijgesteld.". Op verzoek van Duitsland heeft de juridische dienst van de Commissie bekeken hoe dit samenhangt met de eindtermijn van 2027. De conclusie was dat ook na 2027 om de 6 jaar plannen gemaakt dienen te worden.

---

10. Waar bestuurders nog wel over kunnen discussiëren is het vaststellen van de doelen. Waar zitten dan nog vrijheidsgraden?

*Antwoord:* In eerste instantie kunnen bestuurders de uitvoering van maatregelen gemotiveerd uitstellen. Dus niet voor 2021, maar in de periode 2022-2027 doen. Maar belangrijker is dat nieuwe gegevens en kennis aanleiding kan zijn om nu doelen technisch aan te passen.

Immers, bij het vaststellen van doelen voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen mag rekening gehouden worden met de ruimte die de KRW biedt (artikel 4.3). Toch is bijvoorbeeld in een deel van het Rijnstroomgebied al tweemaal bestuurlijk ingestemd met nutriënten-doelen die geen rekening houden met een achtergrondbelasting en die het gevolg is van onomkeerbare hydromorfologische ingrepen. Verder lijken in een aantal gevallen biologische doelen gekopieerd te zijn van 'landelijke default GEPs' of van 'natuurlijke typen', terwijl er reden is voor een correctie op grond van onomkeerbare hydromorfologische ingrepen. Soms is dit gebaseerd op onvoldoende kennis en voorzorg, maar die keuzes leidden tot te strenge doelen en een te grote opgave. Daar wordt in de aanloop naar 2021 aan gewerkt door de waterbeheerders, en daarvoor is de Handreiking KRW-doelen bedoeld. Het is van groot belang dat bestuurders er op toezien dat er een technische doelaanpassing plaatsvindt, indien dit aan de orde is. Doelen en de te nemen maatregelen dienen in balans te zijn.

Concreet voorbeeld: als bestuurlijk en technisch-wetenschappelijk gemotiveerd kan worden dat het hermeanderen van een gekanaliseerde beek leidt tot significante schade aan functies, dan kan het niet zo zijn dat de GEP doelen voor waterplanten en vis uitgaan van de herstelde beek (dit dient overigens iedere 6 jaar opnieuw gemotiveerd te worden).

---

11. Moet een (te) dure maatregel in de plannen van 2021 worden opgenomen?

*Antwoord:* 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.

---

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

*Antwoord:* 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.

Voor zowel sterk veranderde als kunstmatige wateren wordt voor het GEP gekeken naar mitigerende maatregelen. Bij sterk veranderde wateren is het vertrekpunt het zoveel mogelijk

beperken van de hydromorfologische verandering. En bij kunstmatige wateren gaat het om verbeteren van het ecologisch functioneren zonder referentie. In alle gevallen geldt dat er bestuurlijke ruimte is om meer of minder te doen, waarbij de grens wordt bepaald door significante schade aan functies.

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 worden<sup>1</sup>. 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. 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. Daarbij is er bestuurlijke keuzeruimte.



13. 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?

*Antwoord:* 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.

14. Hoe kan een technische doelaanpassing aan het bestuur en aan de Europese Commissie worden uitgelegd?

*Antwoord:* 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 maatregelen 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

<sup>1</sup> 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/sGBP-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.

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.

---

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

*Antwoord:* 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.