

KADERS VOOR INVULLING KRW-DOELEN IN DE DERDE STROOMGEBIEDBEHEERPLANNEN, BESTUURLIJKE NOTITIE

Aanleiding

Bij de tot standkoming van de eerste stroomgebiedbeheerplannen voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) is door de partijen in de Stuurgroep Water afgesproken om de maximale periode tot 2027 te gebruiken voor de implementatie van de KRW in Nederland.

Op dit moment bereiden de waterschappen, provincies en het rijk zich voor op het opstellen van de derde generatie stroomgebiedbeheerplannen en moet er besluitvorming op bestuurlijk niveau plaatsvinden over de kaders voor de bestuurlijke invulling van de KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen voor de periode 2022 tot 2027. Het gaat daarbij om een technische aanpassing van doelen aan nieuwe kennis, het zonodig faseren, het eventueel verlagen van de KRW-doelen en hoe moet worden omgegaan met afwenteling.

Voorstel tot besluitvorming

In te stemmen met:

- Het voortzetten van het huidige ambitieniveau voor de invulling van de KRW-doelen in de derde stroomgebiedbeheerplannen waarbij het huidige beleid voor technische doelaanpassing, doelfasering en afwenteling wordt voortgezet. Dit betekent:
 - Technische aanpassing KRW-doelen: het toepassen van een technische doelaanpassing voor de situatie waarin er sprake is van nieuwe inzichten en kennis zoals het meenemen van eventueel aanwezige achtergrondbelastingen.
 - Faseren KRW-doelen tot 2027: het in 2021 toepassen van doelfasering tot 2027 wanneer dit gemotiveerd kan worden op grond van technische onhaalbaarheid, disproportionele kosten van maatregelen en/of natuurlijke omstandigheden.
 - Faseren KRW-doelen na 2027: het toepassen van doelfasering vanaf 2027 voor parameters die in 2027 niet voldoen aan de KRW-doelen in de situatie dat natuurlijke omstandigheden het beletten dat in 2027 het KRW-doel van het KRW-waterlichaam wordt gehaald.
 - Aanpak afwenteling: dat bij het bepalen van de KRW-doelen geen rekening mag worden gehouden met afwenteling. In een dergelijke situatie moeten waterbeheerders onderling afstemmen en afspraken maken over de maatregelen die nodig zijn.
- Doelverlaging:
 - Pas in 2027, dus aan het eind van de KRW, een besluit te nemen over het toepassen van doelverlaging wanneer in 2027 het KRW-doel niet kan worden gerealiseerd. Daarbij wordt achteraf onderbouwd en gemotiveerd dat de KRW-doelen niet kunnen worden gerealiseerd omdat er onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn, het maatregelenpakket onevenredig kostbaar is of dat natuurlijke omstandigheden dit beletten.

Ambitieniveau voor de KRW-doelen van de KRW-waterlichamen

Partijen in de Stuurgroep Water hebben in 2008 afgesproken pas zo laat als mogelijk doelverlaging in te zetten. Zie Kamerstuk 27625, nr. 119. Voorafgaand aan het opstellen van de stroomgebiedbeheerplannen van 2015 hebben de partijen deze ambitie opnieuw uitgesproken. Zie Kamerstuk 27625, nr. 292 en 318. In de Stuurgroep Water van 12 oktober 2016 is afgesproken om ook voor de 3^e stroomgebiedbeheerplannen de ambitie op het KRW-dossier voort te zetten. In het verlengde daarvan heeft de minister van IenW samen met de bestuurders van de overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstututen in november 2016 de Intentieverklaring Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater ondertekent. Dit omdat de kwaliteit van het oppervlaktewater in Nederland op dit moment onvoldoende is om alle KRW-doelen in 2027 te realiseren. De Delta-aanpak bevat een actietabel met acties waarmee de komende jaren een extra impuls wordt gegeven aan de verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Cyclus van updaten en bijstellen KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen

De KRW heeft voor de oppervlaktewaterlichamen als doel dat in 2015 maar uiterlijk in 2027 een goede toestand (zowel ecologisch als chemisch) moet worden gehaald. Voor de als kunstmatig of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen moet een goed ecologisch potentieel (GEP) en een goede chemische toestand (GET) worden bereikt. De KRW schrijft voor dat de hele systematiek van het afleiden van de KRW-doelen voor de waterlichamen elke planperiode opnieuw moet worden doorlopen. Omdat doelaanpassingen kunnen leiden tot andere doelen, andere kosten en andere afwegingen, is het aanpassen van de KRW-doelen bestuurlijk relevant.

Technische aanpassing van KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen

Tijdens de het proces van herijken van de KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen kunnen er redenen zijn die leiden tot een technische aanpassing van de doelen. Door voortschrijdend inzicht, systeemanalyses, en door ervaringen bij het opstellen en naleven van de eerste twee stroomgebiedbeheerplannen kunnen waterbeheerders tot de conclusie komen dat de huidige KRW-doelen niet meer passend zijn. Dat kan op basis van verbeterde inzichten in maatregel-effect relaties, maar kan ook doordat maatregelen die eerder onmogelijk werden geacht nu wel mogelijk zijn om te nemen. Ook kan blijken dat een maatregel bij nader inzien niet haalbaar is vanwege significante schade aan gebruiksfuncties. In beide gevallen vraagt dat een technische aanpassing van het KRW-doel. Tenslotte kan een KRW-doel ook wijzigen omdat de maatlat waarop het doel is gebaseerd is aangepast bijvoorbeeld als gevolg van de verplichte internationale harmonisatie van KRW-doelen.

Ook moet bij de bepaling van het KRW-doel voor het waterlichamen rekening worden gehouden met de eventuele achtergrondbelastingen die aanwezig kan zijn. Dit zijn belastingen die het gevolg zijn van natuurlijke processen. Het is mogelijk dat deze natuurlijke processen door menselijke ingrepen tot stand zijn gekomen. Bij achtergrondbelasting gaat het veelal om de (indirecte) gevolgen van fysieke ingrepen in het watersysteem, zoals kwel in lage polders en om de toevoer van nutriënten en andere stoffen door veenafbraak.

De KRW staat niet toe om historische belastingen en de actuele belastingen mee te nemen bij de bepaling van de KRW-doelen. Van een historische belasting is sprake wanneer door grondgebruik in het verleden de bodem is opgeladen met stoffen die nu geleidelijk vrij komen en terecht komen in het water.

Faseren KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen tot 2027

Naast technische doelaanpassing biedt de KRW indien nodig en onder voorwaarden de mogelijkheid tot doelfasering. Bij doelfasering wordt de 'deadline' voor het behalen van de KRW-doelen verlaat in de tijd.

De KRW bepaalt namelijk dat de KRW-doelen in 2015 gehaald moeten worden. Er is voor twee KRW-periodes van 6 jaar (de periodes van de stroomgebiedbeheerplannen) onder voowaarden uitstel mogelijk waardoor de KRW-doelen moeten worden bereikt in 2021 of uiterlijk in 2027, de eindtermijn van de KRW.

De KRW bepaalt dat er drie redenen kunnen zijn waarbij het nodig kan zijn om over te gaan tot doelfasering:

- Het is technisch niet haalbaar om het KRW-doel van het waterlichaam aan het eind van de planperiode van 6 jaar te realiseren.
- De maatregelen onevenredig kostbaar zijn om het KRW-doel van het waterlichaam aan het eind van de planperiode van 6 jaar te realiseren.
- De natuurlijke omstandigheden het beletten om het KRW-doel van het waterlichaam aan het eind van de planperiode van 6 jaar te realiseren. Zie verder bij de passage over "doelfasering na 2027 bij natuurlijke omstandigheden".

Andere voorwaarden zijn:

- De toestand van het KRW-waterlichaam dat niet voldoet aan het KRW-doel, mag niet verslechteren. Dit geldt voor elke afzonderlijke parameter.
- Doelfasering mag er niet toe leiden dat het bereiken van de KRW-doelen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebied hierdoor wordt verhinderd of in gevaar wordt gebracht.
- Bij doelfasering moet in het stroomgebiedbeheerplan per KRW-waterlichaam de reden voor de fasering worden vermeld en gemotiveerd. Ook moet in het stroomgebiedbeheerplan worden opgenomen welke maatregelen wanneer worden genomen.

Fasieren KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen na 2027 bij natuurlijke omstandigheden

De KRW bepaalt dat uiterlijk in 2027 de KRW-doelen in de KRW-oppervlaktewateren moeten zijn bereikt. Vanaf 2027 is het niet meer mogelijk om het realiseren van de KRW-doelen te faseren wanneer er sprake is van technische onhaalbaarheid en disproportionele kosten van maatregelen. Alleen in de situatie dat natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de KRW-doelen niet binnen de eindtermijn van de KRW kunnen worden gerealiseerd, biedt de KRW nog de mogelijkheid tot doelfasering na 2027.

Onder “natuurlijke omstandigheden” worden de omstandigheden verstaan die de snelheid van het natuurlijke herstel van de toestand van een KRW-waterlichaam bepalen. Hiermee wordt erkend dat het effect van het nemen van de benodigde maatregelen zich niet meteen laat terug zien in de verbeterde toestand van het KRW-waterlichaam maar dat het enige tijd kan duren voordat de genomen maatregelen effect hebben. Het aanpassen van een ecosysteem (stelsel van planten en organismen in het water) nadat maatregelen zijn genomen verloopt namelijk voor veel waterorganismen langzaam.

De mogelijkheid tot doelfasering na 2027 bij natuurlijke omstandigheden, betekent niet dat het nemen van maatregelen ook kan worden uitgesteld of kan worden vertraagd. De KRW schrijft voor dat alle benodigde maatregelen uiterlijk 2027 zijn genomen. De KRW staat niet toe dat hiervoor langer de tijd wordt genomen.

Ook voor deze uitzonderingsmogelijkheid geldt dat de reden van de doelfasering moet worden onderbouwd en gemotiveerd in het stroomgebiedbeheerplan. En ook dat het het bereiken van de KRW-doelen in andere KRW-waterlichamen in hetzelfde stroomgebied niet mag verhinderen of in gevaar brengen.

Een belangrijk voorbeeld waar deze uitzondering kan worden toegepast, is de situatie dat maatregelen die nu en in de periode van het 3^e stroomgebiedbeheerplan (2022-2027) worden genomen om de uitspoeling van landbouwgronden tegen te gaan, pas na 2027 tot resultaat leiden.

Aanpak bij afwenteling

Er zijn veel relaties tussen de boven- en benedenstroomse delen van een stroomgebied waardoor problemen kunnen worden afgewenteld op andere KRW-waterlichamen. De KRW staat dit niet toe.

In het geval dat de waterbeheerder gebruik wil maken van de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW biedt voor het faseren en eventueel verlagen van de KRW-doelen in KRW-waterlichamen, schrijft de richtlijn voor dat ervoor moet worden gezorgd dat dit het bereiken van de KRW-doelen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebied niet blijvend verhinderd of in gevaar brengt. In de gebiedsprocessen moet daarom tussen de waterbeheerders afstemming plaats vinden voordat de uitzonderingen kunnen worden toegepast.

Bij het bepalen van de KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen mag geen rekening worden gehouden met afwenteling van het ene op het andere waterlichaam. In het geval dat er een verschil in KRW-doelen bestaat tussen het boven- en benedenstroomse KRW-waterlichaam zal er met de waterbeheerder van het bovenstroomse waterlichaam afstemming moeten plaatsvinden en afspraken moeten worden gemaakt over de maatregelen die nodig zijn over de mogelijkheden om de belasting uit het bovenstroomse gebied

terug te dringen. Deze maatregelen moeten vervolgens worden opgenomen in de maatregelentabel van het stroomgebiedbeheerplan.

Verlaging KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen

Naast doelfasering kent de KRW ook nog de mogelijkheid tot het stellen van minder strenge KRW-doelen. Dit wordt doelverlaging genoemd. De KRW staat toe dat een KRW-doel ten opzichte van een eerder vastgesteld doel verlaagd kan worden wanneer een KRW-waterlichaam in een zodanige mate door menselijke activiteiten is aangetast dat oorspronkelijke KRW-doel niet kan worden gerealiseerd omdat:

- er onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn
- het maatregelenpakket onevenredig kostbaar is of
- dat natuurlijke omstandigheden dit beletten.

Ook voor doelverlaging geldt dat de reden moet worden onderbouwd en gemotiveerd in het stroomgebiedbeheerplan. En ook dat het verlagen van de KRW-doel het bereiken van de KRW-doelen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebied niet mag verhinderen of in gevaar brengen.

Er dient terughoudend met deze uitzonderingsmogelijkheid worden omgegaan. In de Stuurgroep Water van 12 oktober 2016 is afgesproken om vast te houden aan het huidige ambitieniveau voor de invulling van de KRW in de 3^e stroomgebiedbeheerplannen. Daarnaast wordt met de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater een extra impuls gegeven om de KRW-doelen dichterbij te brengen.

Omdat het toepassen van doelverlaging ook achteraf kan worden toegepast en beargumenteerd, betekent dit dat doelverlaging het beste pas op het eind van de periode dat de KRW moet worden geïmplementeerd, kan worden toegepast. Of te wel het toepassen van doelverlaging kan het beste pas in 2027 worden toegepast wanneer kan worden gemotiveerd dat het oorspronkelijke KRW-doel niet kan worden gerealiseerd omdat er onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn, het maatregelenpakket onevenredig kostbaar is of dat natuurlijke omstandigheden dit beletten.

De verwachting is dat de Europese Commissie extra aandacht zal gaan besteden aan de technische en juridische bewijslast bij onderbouwing wanneer een KRW-doel van een KRW-waterlichaam wordt verlaagd.

Noot: In de situatie dat er doelfasering na 2027 als gevolg van natuurlijke omstandigheden wordt toegepast, hoeft er in 2027 geen doelverlaging plaats te vinden. Het doel kan in dat geval immers later worden bereikt.

Handreiking KRW-doelen

Op dit moment wordt als één van de producten van de Stuurgroep Water een Handreiking KRW-doelen opgesteld. De handreiking bevat een handreiking voor de waterbeheerders voor het bepalen en vaststellen van de KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen in de 3^e stroomgebiedbeheerplannen. De handreiking bevat een verdere uitwerking van de hierboven beschreven bestuurlijke kaders voor de invulling van de KRW-doelen in de 3^e stroomgebiedbeheerplannen. Ook wordt in de handreiking de juridische grondslag beschreven die de KRW biedt voor het aanpassen van de KRW-doelen voor de KRW-waterlichamen.

Overige opmerkingen / ontwikkelingen

Nieuwe stoffen

Bij de chemische toestand van een KRW-waterlichaam kunnen ook veranderingen optreden. De Europese Commissie kan de normen voor de prioritairere stoffen aanpassen en dat geldt ook voor de lijst met stoffen. Dat is al daadwerkelijk gebeurd en dat leidt voor die onderdelen tot andere eindtermijnen.

Evaluatie KRW

De Europese Commissie evalueert momenteel de stroomgebiedbeheerplannen van 2015 voor de periode 2016-2021. Dit vormt de basis voor een review van de Kaderrichtlijn Water, die in 2019 wordt afgerond. Op grond daarvan kan de Commissie wijzigingsvoorstellen doen voor de Kaderrichtlijn Water. De evaluatie van de KRW heeft geen invloed op de stroomgebiedbeheerplannen die in 2021 moeten worden afgerond, maar mogelijk wel op die periode na 2027.

Nederland heeft samen met andere Europese landen het initiatief genomen om de Europese Commissie te bewegen om het KRW-instrument ook na 2027 te kunnen gebruiken voor het waterkwaliteitsbeleid.