

## Vragen en antwoorden ecologische KRW-doelen

Werkgroep doelafleiding 2021 Rijn-West

Versie september 2017

In de kern is de Kaderrichtlijn Water (KRW) eenvoudig. De KRW streeft naar een goede chemische en ecologische kwaliteit van water en daarmee naar een betere en duurzame leefomgeving voor de mens en de levende natuur. De uitwerking van de KRW is echter complex. Het is een proces met veel voorgeschreven procedures voor bijvoorbeeld monitoring, toetsing en beoordeling.

Hieronder vindt u een overzicht van vragen en antwoorden over de manier waarop de ecologische KRW-doelen worden bepaald, hoe “hard” ze zijn en hoe ermee wordt omgegaan. Op de chemische KRW-doelen gaat in dit document slechts kort in. Deze doelen worden in tegenstelling tot de ecologische doelen niet op regionaal niveau bepaald. Ook de doelbepaling voor grondwater komt in dit document niet aan de orde.

### Overzicht vragen

1. Wat zijn ecologische KRW-doelen?	2
2. Waar zijn deze doelen van toepassing?	2
3. Hoe zijn de ecologische doelen bepaald?	3
4. Zijn de ecologische doelen overal in Nederland en de EU hetzelfde ?	4
5. Wanneer en door wie zijn de ecologische doelen vastgesteld?	4
6. Hoe stel je vast of en in hoeverre de doelen gehaald zijn?	4
7. Hoe hard zijn de KRW-doelen?	5
8. Wie zijn verantwoordelijk voor het halen van de ecologische doelen?	5
9. Is bij het bepalen van de ecologische doelen rekening gehouden met de “nieuwe stoffen”?	6
10. Is bij het bepalen van de ecologische doelen rekening gehouden met achtergrondbelasting van nutriënten (stikstof en fosfaat)?	7
11. Wat wordt er concreet gedaan om de doelen te bereiken?	7
12. Wanneer moeten de KRW-doelen zijn gehaald en is de verwachting dat dat zal gebeuren?	8
13. Waarom is het zo lastig om de ecologische doelen te bereiken?	8
14. Hoe erg is het dat de doelen niet (op tijd) gehaald zullen worden?	9
15. Blijven de huidige doelen tot 2027 van toepassing?	10
16. Wat kunnen redenen zijn om doelen aan te passen?	10
17. Kunnen we niet beter de doelen handhaven maar daar meer tijd voor nemen?	11
18. Passen alle waterbeheerders de doelen op dezelfde manier aan?	11
19. Wordt bij verlaging van doelen ook de ambitie om schoon water te realiseren verlaagd?	11

Deze vragen en antwoorden zijn opgesteld door de werkgroep Doelafleiding van RBO Rijn-West. Vragen of suggesties? Neem dan contact op met Ad Stavenuiter, [Staveuitera@Noord-Holland.nl](mailto:Staveuitera@Noord-Holland.nl)

## 1. Wat zijn ecologische KRW-doelen?

De minimaal gewenste toestand van planten en dieren in het oppervlaktewater.

Deze toestand wordt beoordeeld op de volgende punten:

- **vier biologische kwaliteitselementen:**
  - fytoplankton (algen)
  - waterplanten (overige watervegetatie)
  - macrofauna (met het blote oog zichtbare ongewervelde dieren, zoals slakken en libellen)
  - vissen
- **een aantal biologie-ondersteunende parameters:**
  - fosfaat- en stikstofgehalte in het water
  - concentratie van zuurstof
  - chloride (zoutgehalte)
  - zuurgraad, temperatuur
  - doorzicht
- **de concentratie van “overige relevante stoffen”:**

De ecologische doelen bevatten ook normen voor enkele chemische stoffen die niet op de EU-lijst prioritaire stoffen staan (de “overige relevante stoffen”). Deze worden niet door de EU vastgesteld, maar door de afzonderlijke lidstaten. Voorbeelden van deze stoffen zijn koper, zink, ammonium, barium, kobalt en een aantal gewasbeschermingsmiddelen. Ook de hydromorfologie van een waterlichaam (de structuur van bodems en oevers) speelt bij de beoordeling een rol.

### Chemische doelen

Behalve aan de ecologische doelen moeten oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de *chemische KRW-doelen*. Deze hebben betrekking op de normen voor 45 gevaarlijke en giftige stoffen (“prioritaire stoffen”), die zijn bepaald door de EU en gelden in de hele Unie.

### Doelen grondwater

Voor *grondwater* gelden geen ecologische doelen, alleen chemische doelen en een kwantiteitsdoel (voldoende water voor onder andere drinkwater en kwetsbare natuur).

## 2. Waar zijn deze doelen van toepassing?

De KRW geldt voor alle wateren maar de hardheid van de verplichting verschilt. De doelen zoals bedoeld bij vraag 1 zijn alleen van toepassing op de KRW-oppervlaktewaterlichamen. Alleen over deze waterlichamen wordt gerapporteerd aan de EU. Ze worden representatief geacht voor al het water.

### KRW-waterlichaam

Een KRW-waterlichaam is “*een oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater*”. Het gaat dus in de regel om grotere wateren. Ook vallen hieronder “*Ecologisch waardevolle, waterrijke gebieden die groter zijn dan 250 ha, waarvan het oppervlak open water binnen het gebied meer is dan 50 ha*”. Deze gebieden vallen onder de categorie meren en de grenzen van het waterlichaam volgen de grenzen van bemalingsgebieden of polders”. Een overzicht van alle waterlichamen is te vinden op [www.waterkwaliteitsportaal.nl](http://www.waterkwaliteitsportaal.nl).

### **Doelen overige wateren**

Op “overige wateren” zijn de ecologische doelen dus niet van toepassing. Dat neemt niet weg dat ook in kleine wateren een goede waterkwaliteit van belang is, mede omdat ze invloed kunnen hebben op de grotere waterlichamen. Je zou kunnen zeggen dat voor KRW-waterlichamen een resultaatverplichting geldt en voor overige wateren een inspanningsverplichting. In Rijn-West gaan provincies en waterschappen samen na of en in hoeverre voor overige wateren ecologische doelen vastgesteld moeten worden. Hiervoor is een Handreiking opgesteld. Deze is te vinden op de Helpdesk Water: <http://tinyurl.com/y7ukpkx9>.

### **3. Hoe zijn de ecologische doelen bepaald?**

Bij het bepalen van de doelen wordt rekening gehouden met het watertype (zoals meren, rivieren, overgangswateren en kustwateren).

Verder is er een verschil tussen “natuurlijke wateren” en andere wateren.

#### **Natuurlijke wateren**

De doelen voor “natuurlijke wateren” zijn landelijk vastgesteld. Hiervan zijn van er in Nederland maar weinig: van de ruim 700 waterlichamen zijn er 14 natuurlijk. In Rijn-West gaat het om 2 wateren: het Naardermeer en de Noordzee.

#### **Sterk veranderde en kunstmatige wateren**

Alle andere waterlichamen zijn “sterk veranderd” of “kunstmatig”. Hiervoor zijn de doelen regionaal afgeleid, voor elk waterlichaam afzonderlijk. Dit geldt niet voor alle onderdelen: voor “overige relevante stoffen” (zie vraag 1) worden de normen landelijk vastgesteld voor alle oppervlaktewaterlichamen in Nederland.

De doelen voor niet-natuurlijke wateren zijn bepaald op basis van een beoordeling door de waterbeheerders aan de hand van landelijke richtlijnen. Hierbij hebben zij onder andere gekeken naar watertype, de bestaande toestand van waterlichamen en de effecten van verbeteringsmaatregelen. Hierdoor zijn er verschillen tussen de doelen van waterlichamen.

#### **Methoden van doelafleiding**

De waterbeheerders konden bij de doelafleiding kiezen uit twee methoden: de “Koninklijke methode” en de “Praagse methode” (ook wel Praagmatistische methode genoemd).

Bij de *Koninklijke methode* worden de doelen afgeleid van een ideale referentie, een natuurlijk water van het best vergelijkbare watertype. Bij sterk veranderde wateren wordt daarbij rekening gehouden met hydromorfologische<sup>1</sup> veranderingen die in het water hebben plaatsgevonden en die zonder grote maatschappelijke schade niet kunnen worden teruggedraaid. Een voorbeeld van zo’n verandering is de Afsluitdijk die de voormalige Zuiderzee in zoet water heeft veranderd.

Bij de *Praagse methode* is de uitgangssituatie de huidige toestand. Van daar uit wordt nagegaan welke maatregelen genomen kunnen worden om een verbetering van de ecologische toestand te bereiken en wordt het effect daarvan ingeschat.

Bij een goede toepassing komen beide methoden ongeveer op hetzelfde niveau van doelen uit.

#### **Ecologische Kwaliteitsratio (EKR)**

<sup>1</sup> *Hydromorfologische veranderingen* zijn ingrepen in de waterhuishouding of fysische vorm van een waterlichaam t.b.v. essentiële maatschappelijke functies. Voorbeelden: aanleg van sluisen, stuwen en gemalen, vast streefpeil, oeverbeschoeiing, kanalisatie/normalisatie van beken, aanleg van waterkrachtinstallaties, vastleggen van de bodem d.m.v. gestorte of gezette stenen of bitumen, kunstmatige verdieping/verondieping van de waterbodem, vaargeulen e.d. De hydromorfologie is feitelijk ook een kwaliteitsselement binnen de KRW.

De biologische doelen zijn in een getal uitgedrukt met behulp van het begrip Ecologische Kwaliteitsratio (EKR). De EKR is de eenheid waarin de feitelijke en de gewenste ecologische toestand van een waterlichaam kan worden uitgedrukt. Hij wordt bepaald voor elk van de vier biologische kwaliteitselementen (fytoplankton, waterplanten, macrofauna en vissen). Deze beoordeling van een watertype per biologisch kwaliteitselement wordt weergegeven op een maatlat. De EKR heeft daarbij altijd een waarde tussen 0 en 1, waarbij de waarde 1 overeen komt met de natuurlijke referentie. De EKR geeft dus de mate aan waarin de gewenste ecologische toestand (of de huidige situatie) overeen komt met de natuurlijke referentie. Afhankelijk van het soort water wordt dit op de maatlat aangeduid met Goede Ecologische Toestand (GET, voor natuurlijke wateren) of Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP). Het te bereiken doel is een streepje lager op de maatlat, doorgaans 0,6 van GET of MEP. Dit doel heet in KRW-termen *Goed Ecologisch Potentieel (GEP)*.

#### 4. Zijn de ecologische doelen overal in Nederland en de EU hetzelfde ?

De ecologische doelen kunnen per KRW-waterlichaam verschillen en zijn dus niet overal in Nederland en de EU hetzelfde. Bepalen van de doelen is maatwerk. Alleen voor de “overige relevante stoffen” (zie vraag 1) zijn de doelen voor alle KRW-waterlichamen in Nederland gelijk. Deze doelen kunnen wel verschillen van die in andere EU-lidstaten.

#### 5. Wanneer en door wie zijn de ecologische doelen vastgesteld?

De doelen zijn voor het eerst vastgesteld in 2009, bij de vaststelling van de eerste generatie Stroomgebiedsbeheerplannen in Nederland (SGBP-1). De KRW kent drie cycli van zes jaar, en daarom zijn de (gewijzigde) doelen opnieuw vastgesteld in 2015 (voor SGBP-2). Daarbij zijn er enkele gewijzigd. Doelen kunnen nog worden aangepast in 2021 en 2027, binnen de voorwaarden van de KRW (zie ook vraag 15 en 16).

##### **Wie stelt ecologische doelen vast:**

- voor de *regionale KRW-waterlichamen*, beheerd door de waterschappen: de *provincies* op voorstel van de waterschappen;
- voor de *rijkswateren*: het *Rijk*;
- voor *natuurlijke wateren*: een *landelijk vastgesteld doel* (door het Rijk) waarbij overigens wel sprake kan zijn van differentiatie.

Voor het onderdeel “overige relevante stoffen” (zie vraag 1) worden de normen vastgesteld door het Rijk, deze zijn dus voor alle KRW-wateren gelijk.

#### 6. Hoe stel je vast of en in hoeverre de doelen gehaald zijn?

De KRW bevat de verplichting om de kwaliteitselementen en andere parameters te meten. Daarvoor is een landsdekkend KRW-meetnet met meetpunten waar de waterbeheerders de kwaliteit meten volgens regels die de uniformiteit garanderen. Hiermee kan worden vastgesteld of en in welke mate het Goed Ecologisch Potentieel (GEP, zie vraag 3) en de doelen voor de “biologie-ondersteunende parameters” en “overige relevante stoffen” (zie vraag 1) zijn gehaald. De EKR-waarden worden per parameter gerapporteerd in klassen: goed, matig, slecht en ontoereikend. Een parameter in de klasse “goed” voldoet aan de KRW-doelstelling voor die parameter.

De “overige relevante stoffen” en ook de chemische kwaliteit worden gerapporteerd in twee klassen: ‘voldoet’ of “voldoet niet”.

### **Wanneer is een waterlichaam in goede toestand?**

Om de KRW-doelstelling te halen moet een waterlichaam voor elk van de 4 biologische kwaliteitselementen en voor de ondersteunende parameters “op groen staan”, dat wil zeggen dat ze in de klasse “goed” vallen. Is dat voor één of meer parameters niet het geval, dan verkeert het waterlichaam niet in een goede toestand (*one-out-all-out*). Voor de “overige relevante stoffen” geldt dat alle stoffen moeten voldoen aan de norm.

Er kan dus sprake zijn van een sterke verbetering van de waterkwaliteit zonder dat je dat in gelijke mate terugziet in het aantal wateren dat zich in een goede toestand bevindt. Daarom rapporteert Nederland niet alleen het “one-out-all-out” oordeel, maar ook de onderliggende parameters, zodat er een beter zicht is op de verbeteringen en op wat er nog moet gebeuren. Maar het uiteindelijke KRW-doel voor een waterlichaam is pas gehaald als alle onderdelen in goede toestand zijn.

## **7. Hoe hard zijn de KRW-doelen?**

De KRW heeft een resultaatverplichting. De Europese Commissie kan een lidstaat aanspreken als de doelen in 2027 niet worden gehaald.

In Nederland is gekozen voor een programmabenedering, waarbij het bereiken van de doelstellingen van de KRW verloopt via het opstellen van stroomgebiedsplannen en er geen harde koppeling is gelegd met het nemen van concrete besluiten. Dat betekent dat de doelen niet in een landelijk geldend besluit zijn opgenomen, maar voor de regionale wateren in de provinciale waterplannen zijn vastgesteld. Op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving dienen projecten aan de water- en beheerplannen te worden getoetst, waarin de doelen van de KRW zijn opgenomen. De doorwerking van de doelstellingen van de KRW verloopt dus via het opstellen van stroomgebiedsplannen en regionale plannen.

Als het vermoeden bestaat dat het doel niet gehaald wordt schrijft de KRW voor dat een lidstaat:

- de oorzaken onderzoekt van het eventuele niet halen van het doel;
- de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzoekt en zo nodig herziet;
- de monitoringsprogramma's toetst en zo nodig bijstelt;
- eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen treft om de doelen te bereiken.

Mogelijk kan een lidstaat in bepaalde gevallen waarin de doelen in 2027 nog niet worden gehaald een beroep doen op artikel 4.4 voor fasering als gevolg van natuurlijke omstandigheden. Alle maatregelen dienen voor 2027 te worden genomen, maar de doorwerking van maatregelen kan langer duren. Het begrip natuurlijke omstandigheden wordt nog verder uitgewerkt door de Europese Commissie. Mogelijk kan tevens een beroep worden gedaan op artikel 4.7 (ingrepen van hoger openbaar belang). Zie ook vraag 15.

Als een lidstaat de KRW-doelen niet haalt kan de Europese Commissie een boete uitschrijven. Het is voorlopig onduidelijk hoe streng de Commissie daarbij zal zijn, bijvoorbeeld in het geval er wel maatregelen zijn genomen maar ecologisch herstel langer duurt dan voorzien. De Commissie heeft in 2014 wel aangegeven dat zij van verschillende lidstaten, waaronder Nederland, een meer systematische aanpak van emissies uit de landbouw verwacht.

## **8. Wie zijn verantwoordelijk voor het halen van de ecologische doelen?**

De EU zal de lidstaat Nederland (dus het Rijk) er op aanspreken als de doelen niet gehaald (dreigen te) worden.

**Het Rijk** heeft belangrijke instrumenten in handen om het doelbereik te beïnvloeden, waaronder kaderstelling, wet- en regelgeving, het beheer van de ‘eigen’ rijkswateren en financiële middelen. Als het Rijk meent dat het niet halen van doelen te wijten is aan andere, lagere, overheden, kan het die overheden daar op zijn beurt op aanspreken. Dat is ook wettelijk vastgelegd in de wet Nerpe (Wet Naleving Europese Regelgeving Publieke Entiteiten).

**De waterschappen** zijn verantwoordelijk voor het nemen van gebiedsgerichte maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren, onder andere door inrichtingsmaatregelen, afvalwaterzuivering en vergunningverlening.

**De provincies** stellen de doelen formeel vast en zijn betrokken bij het gebiedsgerichte beleid, bijvoorbeeld bij maatregelen in Natura2000 gebieden, het KRW-proof maken van ‘eigen’ vaarwegen en subsidiëring van maatregelen. Dat laatste gebeurt met name door toepassing van de POP3-subsidieregeling, waaraan in veel gevallen ook waterschappen financieel bijdragen.

**Gemeenten** hebben in een beperkt aantal gevallen KRW-maatregelen genomen en hebben indirect invloed via ruimtelijke ordening en vergunningverlening.

Waterschappen en provincies hebben dus, naast het Rijk, een rol bij het halen van doelen maar zijn door de EU niet rechtstreeks daarop aanspreekbaar. Dat laatste geldt ook voor gemeenten. In de praktijk komt het vooral aan op een goed samenspel tussen de verschillende overheden en samenwerking met andere betrokkenen.

Uiteraard hebben ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed op de waterkwaliteit, maar zij dragen geen juridische verantwoordelijkheid voor het al dan niet halen van de KRW-doelen. Wel worden afspraken met maatschappelijke partners soms vastgelegd in bestuursovereenkomsten of convenanten.

## 9. Is bij het bepalen van de ecologische doelen rekening gehouden met de “nieuwe stoffen”?

Met nieuwe stoffen worden met name medicijnresten en microplastics bedoeld. In de huidige KRW-doelen wordt hiermee (nog) geen rekening gehouden.

**Medicijnresten** komen in het water na gebruik door mensen en bij dieren. Er zijn (nog) geen normen voor deze stoffen en ze worden niet systematisch gemeten. Ze worden wel steeds vaker in het water aangetroffen, zoals onder andere onderzoek in Utrecht en Gelderland laat zien (zie Waterkwaliteitsportaal: <http://tinyurl.com/ydfpr75j>). Er is een aantal studies bekend met effecten op het ecosysteem. Daarnaast baart toenemende resistentie voor antibiotica zorgen. De urgentie is voornamelijk gebaseerd op het voorzorgprincipe.

In de Europese Richtlijn Prioritaire Stoffen (chemische doelen, zie vraag 1 voor het onderscheid met de ecologische doelen) zijn kort geleden een geneesmiddel en twee hormoonstoffen opgenomen, die nu verplicht gemeten moeten worden. Er is nog geen Europese verplichting maatregelen te nemen.

**Microplastics** komen in het oppervlaktewater doordat kunststofzwerfvuil tot steeds kleinere deeltjes verbreekt én door emissies van microplastics naar water vanuit bronnen op het land. Over de milieueffecten van microplastics in het oppervlaktewater is nog weinig bekend (al wordt dit wel snel meer), maar er zijn sterke aanwijzingen voor mogelijke risico's voor dieren en voor overdracht binnen de voedselketen. Internationaal groeit het besef van het probleem van

plastics en ander zwerfvuil in water. De urgentie is ook voor deze stoffen voornamelijk gebaseerd op het voorzorgprincipe.

Er zijn geen normen voor deze stoffen en ze worden niet systematisch gemeten. Er wordt dus in de KRW-doelen geen rekening mee gehouden.

In de Delta-Aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (zie vraag 11) is een aantal actiepunten opgenomen om de problemen rond geneesmiddelen en microplastics aan te pakken en ook beter te onderzoeken.

## **10. Is bij het bepalen van de ecologische doelen rekening gehouden met achtergrondbelasting van nutriënten (stikstof en fosfaat)?**

Binnen de KRW mag bij het bepalen van de doelen rekening worden gehouden met (natuurlijke) fysieke randvoorwaarden, zoals de achtergrondbelasting van nutriënten (indien aanwezig). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om fosfaatrijke kwel in het westen van het land. Dit betekent dat in gebieden met een bepaalde achtergrondbelasting voor stikstof en/of fosfaat een minder zware norm zou kunnen gelden dan in gebieden zonder die belasting.

De nutriëntenadviesgroep van Rijn-West heeft een methodiek ontwikkeld waarmee de waterschappen op een vergelijkbare manier de achtergrondbelasting in beeld kunnen brengen.

### **Achtergrondbelasting in Rijn-West**

In 2015 inventariseerden de waterschappen in Rijn-West de stand van zaken rond de achtergrondbelasting en het verwerken hiervan in de doelen. Achtergrondbelasting van nutriënten bleek in 69 van de 257 waterlichamen in Rijn-West een rol te spelen, in 87 waterlichamen was dat nog onbekend. In 101 waterlichamen speelt het geen rol.

Van de 69 waterlichamen waar achtergrondbelasting zeker een rol speelt, heeft dit bij 38 waterlichamen geleid tot aanpassing van de doelen. Vaak zijn dit diepe polders met een nutriëntrijke brakke kwel. Deze gebieden liggen voor een groot deel in Noord-Holland. Voor de overige 31 waterlichamen waar achtergrondbelasting een rol speelt bleek geen aanpassing van de doelen nodig te zijn.

In de periode 2016-2018 worden vervolgstudies uitgevoerd, zodat eind 2018 voor alle waterlichamen de achtergrondbelasting bekend is en waar nodig de doelen kunnen worden aangepast.

## **11. Wat wordt er concreet gedaan om de doelen te bereiken?**

De Kaderrichtlijn Water is opgenomen in Nederlandse wet- en regelgeving. Deze regels bepalen bijvoorbeeld dat bedrijven voor lozing van afvalstoffen een vergunning nodig hebben of in welke mate agrariërs hun land mogen bemesten, wat van invloed is op het de hoeveelheid fosfaat en stikstof in het oppervlaktewater.

Waterbeheerders zijn gebiedsgericht bezig om de kwaliteit van het water te verbeteren, bijvoorbeeld door de rioolwaterzuiveringen te verbeteren, ecologische oevers en vispassages aan te leggen en agrariërs te stimuleren bovenwettelijke maatregelen te nemen die de waterkwaliteit ten goede komen.

Voor elk KRW-waterlichaam is een factsheet opgesteld dat een overzicht geeft van doelen en maatregelen voor dat waterlichaam. De factsheets zijn te bekijken op [www.waterkwaliteitsportaal.nl](http://www.waterkwaliteitsportaal.nl). Voorbeelden van projecten en informatie over de voortgang is te vinden op [www.rijnwest.nl/krw-opgave](http://www.rijnwest.nl/krw-opgave).

### **Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater**



In de Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater hebben Rijk, lagere overheden en maatschappelijke organisaties aanvullende acties op het tweede Stroomgebiedsbeheerplan afgesproken. Het gaat hierbij met name, maar niet uitsluitend, om acties gericht op nutriënten, gewasbeschermingsmiddelen, geneesmiddelen en microplastics. Dit is gebeurd mede naar aanleiding van rapporten en adviezen van het Planbureau voor de Leefomgeving en de Adviescommissie Water die aangaven dat de doelen bij ongewijzigd beleid naar verwachting voor lang niet alle waterlichamen gehaald gaan worden. De acties zullen waar nodig concreter geformuleerd worden op weg naar een nieuw Bestuursakkoord Water (af te sluiten in 2018). Zie ook <http://tinyurl.com/y89me6os> .

## 12. Wanneer moeten de KRW-doelen zijn gehaald en is de verwachting dat dat zal gebeuren?

De doelen moeten uiterlijk in 2027 zijn gehaald. De KRW schrijft officieel voor dat de doelen in 2015 moeten zijn gehaald, maar biedt de mogelijkheid van uitstel (“fasering” in KRW-termen) tot 2021 of 2027. Uitstel tot na 2027 is alleen mogelijk door natuurlijke omstandigheden, maar alle maatregelen moeten wel voor 2027 zijn uitgevoerd.

De huidige doelen, vastgesteld in 2015 (zie vraag 5), zullen bij ongewijzigd beleid naar verwachting voor lang niet alle waterlichamen gehaald gaan worden. Dat zeggen onder meer het Planbureau voor de Leefomgeving en de Adviescommissie Water (voor de “officiële” prognose: zie SGBP-2, <http://tinyurl.com/y7nmdjwr>). De inzet is wel om in 2027 alle benodigde maatregelen te hebben genomen.

## 13. Waarom is het zo lastig om de ecologische doelen te bereiken?

Daar zijn verschillende redenen voor.

### **Evenwicht waterkwaliteit en bedrijfsontwikkeling**

Er is de aloude spanning tussen economie en milieu. Dat speelt sterk in de land- en tuinbouw, die een grote bijdrage leveren aan de belasting van het oppervlaktewater (en grondwater) met nutriënten<sup>2</sup>. Maatregelen om die belasting te verminderen kunnen ten koste gaan van het bedrijfsresultaat of kunnen investeringen vragen die moeilijk zijn op te brengen als tegelijk de prijzen van melk of andere landbouwproducten onder druk staan. Samen met de landbouworganisaties werken waterbeheerders aan een aanpak die verbetering van de waterkwaliteit combineert met ontwikkelingsmogelijkheden voor het agrarisch bedrijf. Er zijn veelbelovende ontwikkelingen, maar het breed doorvoeren van succesvolle maatregelen vraagt grote inspanningen en tijd. De andere kant van het economisch spectrum wordt gevormd door de extra kosten die bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven of bedrijven uit de voedingsmiddelensector moeten maken om te zorgen voor schoon drink- en proceswater.

### **Effect maatregelen vaak lastig te voorspellen**

Het zichtbaar worden van de effecten van maatregelen op de ecologie vraagt tijd. Voor veel waterlichamen valt lastig te voorspellen hoeveel de genomen maatregelen het bereiken van de KRW-doelstellingen dichterbij zal brengen. Een ecosysteem is ingewikkeld en daardoor vaak lastig te sturen. De natuur is lang niet altijd voorspelbaar en monitoring levert niet altijd eenduidige conclusies op, omdat een effect vaak wordt bepaald door een combinatie van verschillende maatregelen en oorzaken. Het duurt soms jaren voordat het effect van een maatregel zichtbaar wordt en als dan blijkt dat een correctie nodig is vraagt dat ook extra tijd.

---

<sup>2</sup> En ook met gewasbeschermingsmiddelen, maar deze worden hier buiten beschouwing gelaten omdat het hier om ecologische doelen gaat.



Door het werken aan de KRW, het systematisch monitoren en extra onderzoek naar de effecten komt er wel steeds meer kennis over de ecologie en het effect van maatregelen.

### **Watersysteem West-Nederland erg complex**

Verder is het watersysteem in Nederland, en in het bijzonder in West-Nederland, erg complex met haar boezems, polders, meren, rivieren en andere wateren en met invloeden van bijvoorbeeld bodem en verzilting. De doelen zijn in 2009 vastgesteld op basis van de toen beschikbare kennis. Inmiddels is de kennis van het watersysteem flink toegenomen, maar er is nog meer systematische kennis nodig. In de komende 2 jaar worden in Rijn-West daarom watersysteemanalyses uitgevoerd, waarmee de waterbeheerders een preciezer en beter vergelijkbaar beeld krijgen van de oorzaken van de kwaliteitsproblemen en de meest doeltreffende maatregelen. Zij hebben afgesproken hiervoor de systematiek van Ecologische Sleutelfactoren (ESF) te gebruiken, een methode die is ontwikkeld door een aantal waterschappen samen met de STOWA<sup>3</sup> (voor informatie over de ESF's zie <http://watermozaiek.stowa.nl/Sleutelfactoren/index.aspx>).

Bij de watersysteemanalyse wordt ook waar nodig de invloed van de achtergrondbelasting nog preciezer in kaart moet worden gebracht (zie vraag 10).

### **Effect mede afhankelijk van beleid Rijk en EU**

Overigens is de haalbaarheid van de KRW-doelen sterk afhankelijk van het generieke beleid van het Rijk en de EU, vooral voor nutriëntenemissies.

### **One-out-all-out**

En ten slotte: wat het ook lastig maakt is het "one-out-all-out" principe (zie vraag 6). En waterlichaam is pas in goede toestand als alle 4 biologische kenmerken én de ondersteunende parameters de klasse "goed" hebben. Dus ook als alle kenmerken in orde zijn op één na is voor dat waterlichaam het KRW-doel niet gehaald.

## **14. Hoe erg is het dat de doelen niet (op tijd) gehaald zullen worden?**

Het is belangrijk dat mensen, dieren en planten in een schoon en duurzaam milieu en dus ook in/met schoon water kunnen leven. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw was de waterkwaliteit in het algemeen erg slecht, onder andere door industrialisatie en "rationalisering" in de landbouw. Sindsdien is er veel verbeterd, maar er is nog een flinke stap nodig om weer overal op een goed niveau te komen. Dat geldt zowel voor de ecologische kwaliteit van het water als voor de chemische kwaliteit.

Overigens lijkt de gezondheid van mensen niet direct in het geding. Voor de bereiding van drinkwater wordt het water immers verregaand gezuiverd en als zwemwater niet verantwoord is om in te zwemmen worden er op officiële zwemplekken zwemverboden afgekondigd. Voor voedsel dat uit het water komt (met name vis) gelden normen waar het aan moet voldoen om verkocht te mogen worden. Aan de andere kant: mensen zwemmen ook buiten officiële zwemplekken en er is nog weinig bekend over de effecten op de gezondheid van bijvoorbeeld microverontreinigingen.

En als de doelen niet gehaald worden kan de EU sancties opleggen. Bovendien loopt het imago van Nederland als waterexpert dan schade op. Ook is het denkbaar dat in bepaalde gebieden aan sectoren, bijvoorbeeld in de landbouw, verdergaande beperkingen zullen worden opgelegd totdat de waterkwaliteit voldoende is verbeterd.

---

<sup>3</sup> De Stichting Toegepast onderzoek Waterbeheer (STOWA) is het kenniscentrum van de regionale waterbeheerders in Nederland.

## 15. Blijven de huidige doelen tot 2027 van toepassing?

De KRW schrijft voor dat de doelen elke planperiode opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Het is dus mogelijk om de doelen bij iedere versie van het Stroomgebiedbeheerplan aan te passen. Wellicht is dat ook nog mogelijk na 2021, als het laatste SGBP (SGBP3) wordt vastgesteld. Daar is nog discussie over. In het Europese Waterdirecteurenoverleg is inmiddels besloten dat lidstaten pas aan het eind van een planperiode doelfasering of doelverlaging hoeven te motiveren. Als gevolg van dit besluit heeft Nederland ook in 2027 de mogelijkheid om, als dat dan nodig is, doelen aan te passen.

Nieuwe kennis over maatregel-effectrelaties en beter zicht op de uitvoerbaarheid van maatregelen kan leiden tot een technische aanpassing van de doelen (GEPs, zie vraag 3). In 2015 is voor een beperkt aantal waterlichamen de doelen aangepast, vooral waar nieuwe gegevens over de toestand of bijvoorbeeld over achtergrondbelasting beschikbaar waren. De samenwerkende overheden in de stroomgebieden hebben afgesproken om bij de vaststelling van de laatste stroomgebiedsplannen in 2021 opnieuw diepgaand naar de doelen te kijken.

De landelijke Werkgroep Doelstellingen ondersteunt de technische aanpassing van doelen in 2021 door het maken van een nieuwe versie van de Handreiking MEP/GEP. Deze handreiking geeft de methode aan waarmee een waterbeheerder de KRW-doelen voor een waterlichaam kan afleiden (zie ook vraag 3).

De vernieuwde handreiking geeft met de meest actuele kennis aan hoe ecologische doelen moeten worden afgeleid voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen. Met behulp van deze handreiking kunnen waterbeheerders, op basis van de resultaten uit de regionale analyses, hun huidige doelen controleren en waar nodig verbeteren.

## 16. Wat kunnen redenen zijn om doelen aan te passen?

### **Technische doelaanpassing**

Een belangrijke reden om doelen aan te passen is nieuwe en verbeterde kennis over het watersysteem en het effect van maatregelen, onder andere door watersysteemanalyses. Hierbij hoort ook het verwerken van de achtergrondbelasting van nutriënten bij waterlichamen waarvoor dat nog niet eerder gebeurd is.

Op basis hiervan kunnen realistischere doelen bepaald worden, wat overigens niet altijd zal betekenen dat de doelen verlaagd zullen worden. Zo'n aanpassing van de doelen valt niet onder het begrip "doelverlaging (conform art 4.5 van de KRW)", maar onder technische verbeteringen van de doelen op basis van verbeterde kennis en inzichten.

### **Doelverlaging**

De KRW biedt met artikel 4.5 de mogelijkheid in speciale gevallen "minder strenge doelen" vast te stellen. In die gevallen wordt het streven naar het GEP losgelaten. Dit wordt doelverlaging genoemd. Aanpassen (verlagen) van doelen is mogelijk, maar de KRW en dus de Europese Commissie vraagt daarvoor een stevige onderbouwing.

In het Europese Waterdirecteurenoverleg is inmiddels besloten dat lidstaten pas aan het eind van een planperiode doelfasering of doelverlaging hoeven te motiveren. Als gevolg van dit besluit hoeft Nederland niet in 2021, maar pas in 2027, als dat dan nodig is, over te gaan tot doelverlaging. Dit heeft als voordeel dat de ambitie op peil wordt gehouden en dat deze "motivatie last" verschuift van 2021 naar 2027.

Aanvullend heeft de Europese commissie aangegeven dat in 2027 doelverlaging (artikel 4.5) een uitzondering moet zijn. Het is niet bedoeld als vangnet voor doelstellingen die in 2027 niet zijn bereikt. In de visie van de Europese Commissie zijn enkel economische overwegingen geen goede

grond voor toepassing van dit artikel. De Commissie bekijkt de gevallen waarin artikel 4.5 door lidstaten wordt toegepast zeer kritisch.

### **Invloed generiek beleid Rijk**

Het generieke beleid van de rijksoverheid, zoals het mestbeleid, is een belangrijke factor die mede bepaalt in hoeverre de huidige doelen gehaald kunnen worden. Zowel regionale maatregelen als het generieke beleid zijn belangrijk om die doelen te kunnen halen. Waar nodig zal de generieke regelgeving aangepast moeten worden om generieke waterkwaliteitsproblemen te beheersen. De Adviescommissie Water zegt in zijn advies Waterkwaliteit (2016) dat het “nodig (is) dat het mestbeleid en het gewasbeschermingsmiddelenbeleid beter worden afgestemd op de doelen van het waterkwaliteitsbeleid”.

Overigens wordt met de Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (november 2016, zie ook vraag 11) een extra impuls gegeven aan de verbetering van de waterkwaliteit, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Ook hiervoor geldt dat de mate van (verwachte) effectiviteit een belangrijke factor is in de discussie over handhaving of aanpassing van de doelen.

## **17. Kunnen we niet beter de doelen handhaven maar daar meer tijd voor nemen?**

De kans op het bereiken van de doelen kan toenemen als daarvoor meer tijd beschikbaar is. Bijvoorbeeld als de te nemen maatregelen heel veel geld kosten. Volgens de huidige KRW-regels dienen de doelen uiterlijk in 2027 te zijn gerealiseerd. Als alle maatregelen zijn genomen is vanwege natuurlijke omstandigheden uitstel van het halen van doelen mogelijk (zie vraag 12). In uitzonderlijke gevallen is er een mogelijkheid om de doelen in 2027 te verlagen (zie vraag 16). Overigens zal de KRW in 2019 op Europees niveau worden geëvalueerd. Nederland pleit, samen met een flink aantal andere lidstaten, bij de Europese Commissie voor een verlenging van de KRW. Het is nog onzeker of de Commissie dit voorstel zal overnemen.

## **18. Passen alle waterbeheerders de doelen op dezelfde manier aan?**

Waterbeheerders hanteren zoveel mogelijk dezelfde systematiek. Zij hebben onder andere afspraken gemaakt over het in kaart brengen van de achtergrondbelasting van nutriënten en de methode waarmee de werking van watersystemen wordt geanalyseerd (Ecologische Sleutelfactoren, zie het antwoord op vraag 13). Maar voor een deel zal het maatwerk blijven. Omstandigheden verschillen en niet alles kan in cijfers of in één-op-één verbanden worden uitgedrukt.

## **19. Wordt bij verlaging van doelen ook de ambitie om schoon water te realiseren verlaagd?**

Een technische aanpassing van de doelen heeft vooral te maken met verbeterde kennis over bijvoorbeeld achtergrondbelasting of de werking van het watersysteem. Zo kan nieuwe kennis met betrekking tot maatregel-effect relaties leiden tot een aanpassing van de GEP's. Deze technische aanpassingen kunnen zowel hogere als lagere doelen tot gevolg hebben. Dit heeft geen invloed op de ambities: het maatregelenpakket verandert niet, alleen de (ingeschatte) effecten. Dan kun je beter spreken van een meer realistische ambitie dan over een verlaging van de ambitie. Een doelaanpassing in de zin van artikel 4.5 van de KRW (doelverlaging, zie vraag 16) houdt verband met een gebrek aan haalbaarheid van de vereiste maatregelen. Dan kun je wel spreken van een lagere ambitie, zij het dat de feitelijke ambitie – het realiseren van zo schoon mogelijk water – overeind kan blijven en hoger kan zijn dan de in formele KRW-doelen vastgelegde ambitie.