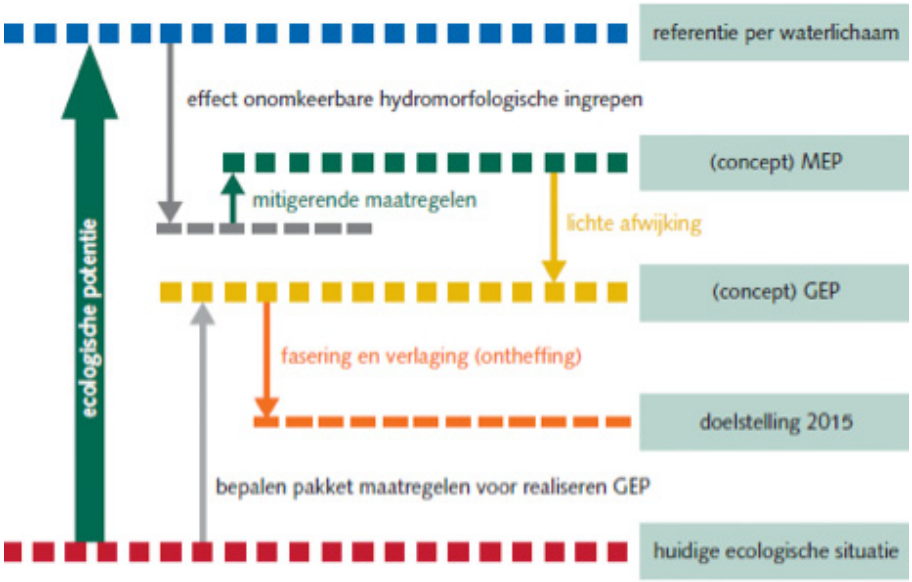
KRW-doelafleiding: van een pluriform verleden naar een uniform heden

Fiona Segers (Waterschapstalentprogramma), Gert van Ee (hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier), Bas van der Wal (STOWA)]

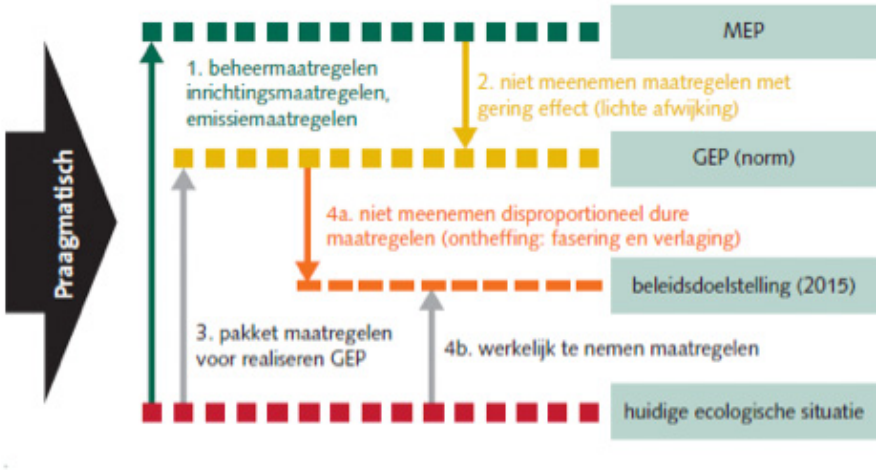
Nederlandse waterbeheerders hebben de afgelopen jaren hard gewerkt om tot afgewogen, gebiedsgerichte KRW-doelen te komen. Daarbij is men tot op zekere hoogte vrij om zijn eigen doelen af te leiden. Dit kan op verschillende manieren, vooral als het gaat om het verdisconteren van het ecologisch effect van ingrepen en maatregelen. Dat dit gevolgen heeft voor de uniformiteit is onvermijdelijk. Verschillen in uitkomsten zijn soms niet gemakkelijk te begrijpen voor de buitenwereld. Om hierin transparant te blijven is meer samenwerking en afstemming nodig. Hoe kunnen we dit bereiken? Ecologische Sleutelfactoren bieden mogelijk uitkomst.

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 mens, dier en natuur. De uitwerking van de KRW is echter complex. Het is een itererend proces met veel voorgeschreven procedures voor bijvoorbeeld monitoring, toetsing en beoordeling. Voor de chemische stoffen in het water zijn de normen bepaald door de Europese Commissie en/of nationaal vastgelegd. Voor de biologische kwaliteitselementen en de biologie-ondersteunende stoffen, zoals nutriënten, houdt de KRW juist rekening met verschillen in het ecologisch functioneren van watersystemen. Daarom zijn in de KRW geen specifieke ecologische doelen vastgelegd. Wel is een handreiking opgesteld voor het afleiden van deze doelen [1]. Deze handreiking gaat uit van landelijk opgestelde (natuurlijke/default) referenties en maatlatten [2, 3].

Nederland heeft een bijzondere positie omdat het overgrote deel van de oppervlaktewateren de status ‘sterk veranderd’ of ‘kunstmatig’ heeft. Voor deze wateren is geaccepteerd dat een Goede Ecologische Toestand (GET) zoals bij ‘natuurlijke wateren’ niet haalbaar is. De ecologische doelen mogen worden afgeleid tot doelen die passen bij de hydromorfologische onomkeerbare toestand van het water (Maximaal Ecologisch Potentieel/Goed Ecologisch Potentieel, MEP/GEP). Deze doelafleiding kan op twee manieren plaatsvinden: van bovenaf vanuit de natuurlijke referentie, of van onderaf vanuit de huidige toestand (afbeelding 1a, 1b). Er wordt ook wel gesproken van respectievelijk de ‘koninklijke’ of de ‘Praagmatische’ methode (kader). De minimaal te bereiken norm is geijkt op een Ecologische-kwaliteitsratio (EKR) van 0,6 (ondergrens GET). Echter, in beginsel kan elk sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam een eigen norm hebben, mits goed beargumenteerd, omdat de combinatie van ingrepen en het effect van maatregelen per situatie kunnen verschillen. Overigens spreekt men pas van een ‘beleidsdoel’ wanneer economische en eventueel maatschappelijke afwegingen worden meegenomen.



Afbeelding 1a. De 'koninklijke' weg naar MEP en GEP [1]



Afbeelding 1b. De 'Praagmatische' weg naar MEP en GEP [1]

Van elkaar leren

Nu de factsheets voor de tweede KRW-periode (2016-2021) ter inzage hebben gelegen en binnenkort de KRW-rapportage naar Brussel wordt gestuurd, ontstaan vragen over de wijze waarop waterbeheerders zijn omgegaan met het afleiden van de ecologische doelen. De ruimte die de KRW biedt voor doelafleiding leidt tot uitkomsten die niet voor iedereen gemakkelijk te begrijpen zijn. Daarnaast kan het tot ogenschijnlijke verschillen in doelen en ambitie leiden, wat gevolgen kan hebben voor het nemen van maatregelen en dus ook financiële consequenties heeft. Hierdoor dreigt het vertrouwen in het KRW-proces af te nemen, niet alleen bestuurlijk maar ook op ambtelijk niveau, bij waterbeheerders en bij betrokken maatschappelijke organisaties. Door de eerste auteur is vergelijkend onderzoek gedaan naar hoe verschillende waterbeheerders in West-Nederland zijn omgegaan met het

Eigen GEP

Uit een vergelijking van alle Nederlandse waterbeheerders blijkt dat meer dan de helft van de waterbeheerders voor 50 tot 75 procent van de doelen met het GEP afwijkt van de GET voor één of meerdere kwaliteitselementen [4]. De mate van afwijking loopt uiteen. Zo heeft Rijkswaterstaat voor alle kanalen de doelen gelijkgesteld aan de huidige toestand, indien geen maatregelen voorzien zijn om de biologie in het kanaal te verbeteren. Waterschap Hollandse Delta is de enige waterbeheerder waarbij geen van de afgeleide doelen onder de 0,6 EKR uitkomt. Verschillen in doelen zijn enerzijds logisch vanwege de ruimte voor bestuurlijke afwegingen en voor het tot uitdrukking laten komen van regionale verschillen in ecosystemen. Toch roept het ook vragen op, aangezien het ambitieniveau en daarmee de gevraagde inzet per waterlichaam, per watertype en soms ook per waterbeheerder verschilt.

'Koninklijk', 'Praagmatisch' of allebei

Er zijn vele wegen die naar Rome leiden en dat geldt ook voor de manier waarop de ecologische doelen zijn afgeleid. De vraag of de doelen vanuit de natuurlijke referentie of vanuit de huidige toestand zijn afgeleid, is niet altijd eenduidig te beantwoorden. Er is niet één 'koninklijke' of één 'Praagse' methode. Soms wordt ook een combinatie gebruikt; de koninklijke methode wanneer het ecologisch effect van hydromorfologische ingrepen en maatregelen moeilijk is in te schatten en de Praagse wanneer hier juist meer grip op is. Beide methoden zeggen meer over het proces dan over het eindresultaat. Dit verandert wanneer de aanvullende analyse-instrumenten in beschouwing worden genomen die worden gebruikt om het effect van ingrepen en maatregelen te bepalen en te verdisconteren in het GEP. Ook hier bestaat geen eenduidige methode voor. Vandaar dat verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals de KRW-Verkenner, de Ecologische Sleutelfactoren systematiek, de ratioschaal, de regressieanalyse, het 6S-model, PCLake/ PCDitch, en ook eigen rekenregels op basis van *expert judgement*.

Het bovenstaande roept vragen op over de uniformiteit, transparantie en reproduceerbaarheid van de KRW opgave. Kan dit niet anders?

afleiden van de biologische doelen (biologie is leidend) [4]. De resultaten van dit onderzoek zijn relevant voor de discussie over doelverlaging in de komende jaren, in aanloop naar de derde KRW-periode (2021-2027). Wat kunnen we van elkaar leren op basis van de eerste twee periodes?

Onomkeerbare ingrepen

Hydromorfologische ingrepen en/of kenmerken, zoals scheepvaart, oeververdediging, peilbeheer, maaien, baggeren, kwel en natuurlijk achtergrondbelasting, spelen een belangrijke rol bij het afleiden van de ecologische doelen. Ze zijn immers medebepalend voor wat potentieel mogelijk is. Onomkeerbare hydromorfologische veranderingen zijn niet altijd gemakkelijk los te zien van economische en/of maatschappelijke afwegingen (redenen voor doelverlaging). Daarom is het benoemen van onomkeerbare ingrepen en bijbehorende maatregelen ook gevoelig voor discussie; vooral daar waar het GEP en het beleidsdoel door elkaar worden gehaald.

Sommige maatregelen zijn relatief eenvoudig af te strepen op basis van gezond verstand, maar in veel andere gevallen is de afweging lastiger. Daar komt bij dat het ecologisch effect van ingrepen en bijpassende maatregelen niet eenvoudig te bepalen is. Vandaar dat veel energie en tijd wordt gestoken in het analyseren van de huidige toestand, de effecten van maatregelen en de na te streven toestand. De landelijk beschikbare referenties en maatlatten worden daarbij als streefbeeld gezien, maar de lokale situatie is leidend, vooral als het eerste als te optimistisch wordt ervaren. Veel waterbeheerders zien het als hun taak om maatwerk te leveren op basis van nieuwe of bestaande gebiedskennis, strevend naar een betere aansluiting op de praktijk en meer realistische doelen en maatregelen.

Effectieve maatregelen

Naast hydromorfologische ingrepen spelen ook maatregelen een belangrijke rol bij het bepalen van het GEP. Verschillende waterbeheerders gaan in de komende periode watersysteem-analyses uitvoeren en nader onderzoek doen naar het effect van maatregelen en de (on)haalbaarheid van doelen zoals die zijn vastgesteld in de eerste en tweede KRW-periode. Dit is een belangrijk terugkerend actiepunt ten aanzien van KRW3.

Er zijn verschillende strategieën voor het selecteren van maatregelen. Sommige waterbeheerders focussen op geprioriteerde waterlichamen, terwijl andere alle waterlichamen in beschouwing nemen. In sommige gevallen worden ook maatregelen in overige wateren genomen. Bij het afleiden van de doelen dient niet alleen rekening te worden gehouden met maatregelen die door de waterbeheerder zelf worden genomen (natuurvriendelijke oevers, duurzaam beheer en onderhoud, visvriendelijke gemalen, et cetera). In de praktijk zijn immers verschillende partijen betrokken bij het waterbeheer. Ook maatregelen van of in samenwerking met derden, en generieke maatregelen op basis van landelijk beleid, spelen een rol. Belangrijk is een goede afstemming rond de verschillende typen ingrepen en bijbehorende herstellende en/of mitigerende maatregelen. Op dit punt is een eenduidige strategie nodig die het omrekenen van het ecologisch effect van ingrepen en maatregelen gemakkelijker maakt en helpt bij het kiezen van effectieve maatregelen.

Ecologisch functioneren centraal

Een eenduidige strategie voor het afleiden van de ecologische doelen is het centraal stellen van de kennis van het ecologisch functioneren van het watersysteem. Van hieruit is het ook gemakkelijker om het effect van ingrepen en maatregelen te bepalen en hierop te sturen. De Ecologische Sleutelfactoren systematiek kan hierbij een belangrijke rol spelen, niet alleen voor kwaliteitsborging (transparant en reproduceerbaar), maar ook om de KRW-opgave naar buiten toe te verhelderen.

De Ecologische Sleutelfactoren zijn ontwikkeld door de STOWA en helpen waterbeheerders bij het interpreteren van de huidige situatie en bij het vaststellen van haalbare doelen en maatregelen [5]. Daarbij wordt gedacht vanuit de natuurlijke potentie van het watersysteem. Centraal staan processen die belangrijk zijn voor een goed functionerend systeem:

1) productiviteit water, 2) licht, 3) productiviteit bodem, 4) habitatgeschiktheid, 5) verspreiding, 6) verwijdering, 7), organische belasting, 8) toxiciteit en 9) context.
Het gebruik van deze factoren maakt een gestructureerde, reproduceerbare en hiërarchische analyse van het watersysteem mogelijk. Daarnaast helpen de bijbehorende iconen (afbeelding 2) bij het communiceren over de uitkomsten aan de hand van stoplichten, zodat ook niet-ecologen begrip krijgen van de kwaliteitsdoelen.

Afbeelding 2. Iconen voor de Ecologische Sleutelfactoren

Conclusies

Waterbeheerders in Nederland steken veel energie in het bepalen van afgewogen, gebiedsgerichte doelen. De KRW biedt hier ruimte voor bestuurlijke afwegingen en voor het tot uitdrukking laten komen van regionale verschillen in ecosystemen. Toch roept het ook vragen op. Vooral het omrekenen van het ecologische effect van doelen en maatregelen blijft een lastige opgave en wordt verschillend opgepakt door het gebrek aan duidelijke handvatten. Dit levert gebrek aan uniformiteit op, waardoor het beeld ontstaat dat er verschillend wordt omgegaan met de KRW-opgave. Duidelijk is dat uitvoering van de KRW een continu leerproces is op basis van voortschrijdend inzicht. Daarbij blijft dat biologische processen altijd met onzekerheden in de uitkomst te maken hebben: iedere agrariër die naar zijn jaarlijkse productiecijfers kijkt, weet dit als geen ander.

Vanuit deze achtergrond is het belangrijk dat er meer samenwerking en afstemming plaatsvindt tussen de waterbeheerders om de uniformiteit van de KRW-opgave te bevorderen. De systematiek van de ecologische sleutelfactoren kan hierbij een belangrijke rol spelen. We weten nu al meer dan enkele jaren geleden; laten we daar ook gebruik van maken in aanloop naar de derde KRW-periode.

Referenties

1. Projectgroep Implementatie Handreiking (november, 2005). *Handreiking MEP/GEP. Handreiking voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren*. Geraadpleegd op STOWA website: http://www.krw.stowa.nl/Upload/handreiking%20mep%20gep.pdf.
2. Molen, D.T. van der, Pot, R., Evers, C.H.M. en Nieuwerburgh, L.L.J. (red.) (2012). *Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de kaderrichtlijn water 2015-2021*. STOWA rapport 2012/31 .
3. Evers, C.H.M., Knoben, R.A.E. & Herpen, F.C.J. van (red.) (2012). *Omschrijving MEP en maatlatten voor sloten en kanalen voor de kaderrichtlijn water 2015-2021*. STOWA rapport 2012/34.
4. Segers, F. (2015). *Vergelijkend onderzoek KRW-doelafleiding en –aanpassing*. Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier. Rapport 15.0023854 (Hydrotheek).
5. STOWA (2014-19). *Ecologische Sleutelfactoren. Begrip van het watersysteem als basis voor beslissingen*. Utrecht, Libertas.