

Anticiperen op de KRW na 2027 – interview Diederik van der Molen

## ‘Als je anders kijkt, is de waterkwaliteit vaak goed’

*In een serie van 6 interviews blikken (voormalige) bestuurders, adviseurs en andere betrokkenen terug op hun rol bij de Kaderrichtlijn water (KRW). De gesprekken maken deel uit van het project KRW: bestuurskundig-juridische bouwstenen voor het verhogen van doelbereik van de faculteit Geowetenschappen en Recht, Economie, Bestuur en Organisatie van de Universiteit Utrecht en RIVM. Van elk interview publiceert STOWA een ingekorte versie.*

**De vierde gesprekspartner is Dr. Diederik van der Molen, beleidsmedewerker bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hij overlegt met de Europese Commissie over de Nederlandse vorderingen ten aanzien van de KRW en is lid van de Strategic Coordination Group van CIS. Eerder werkte Diederik van der Molen voor Rijkswaterstaat en was hij een aantal jaar lid van het Algemeen Bestuur van het Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden.**

‘Als puber was ik vaak op de Friese meren. Als ik dan mijn hand in het water stak, zag ik mijn vingers niet meer. Het water was groene smurrie, een soort erwtensoep. Maar mijn pake vertelde: ‘Toen ik jong was, hielden we een pet onder water en dronken we uit de meren.’ Toen is er bij mij iets begonnen. Mijn keuzes - met de universiteit en het werk - heb ik op basis daarvan gemaakt. Wat dat betreft ben ik al lang bezig.

Ik heb Wageningen milieuhygiëne en waterkwaliteitsbeheer gedaan. Daarna ging ik naar Rijkswaterstaat, eerst als modelleur en adviseur en vervolgens naar het beleidsonderdeel van het ministerie in Den Haag. Ik heb inmiddels ook andere onderwerpen dan de KRW op mijn bord, waardoor ik probeer om me minder bezig te houden met de KRW-onderwerpen. Dat valt echter niet mee: ik heb alle ontwikkelingen meegemaakt, zodat ik overal de achtergrond van kan aangeven.’

### **Je bent regelmatig in Brussel.**

‘Elk half jaar is er een bijeenkomst van Europese waterdirecteuren in de hoofdstad van het land dat op dat moment EU-voorzitter is. Dat wordt voorbereid door de *Strategic Coordination Group*. Dus dat zijn ten minste twee bijeenkomsten per jaar, plus andere bijeenkomsten in Brussel, of aparte afstemming met lidstaten. Het afgelopen half jaar kwam daar de aanpassing bij van de Kaderrichtlijn Water, de Richtlijn Prioritaire

stoffen en Grondwatterrichtlijn waarover de COREPER<sup>1</sup> in juni een besluit nam. En dat betekende heel veel extra overleg.

De Commissie wilde stoffenlijsten actualiseren en overzichtelijker maken. Wij wilden naast het systeem van *one out, all out* een indicator hebben die met dezelfde meetgegevens iets zegt over verbetering van de waterkwaliteit. Daar hebben we lang voor gepleit en nu was er de kans te zorgen dat het ook in de richtlijn terecht zou komen.

De tweede aanpassing gaat over achteruitgang. Het Europese Hof zei: *'Ook als je tijdelijk achteruitgaat is dat achteruitgang volgens de KRW.'* En dat is ongewenst. Als je een geul graaft in een uiterwaard en dat levert materiaal op waaruit stofjes vrij komen, ben je vergunningplichtig. Terwijl je in feite een KRW-maatregel neemt. Daarvan zeiden de Commissie en lidstaten eerder in een Europese *Guidance*, de uitleg die de lidstaten en de commissie geven aan de richtlijn: *die tijdelijke effecten kun je verwaarlozen, zolang je je best doet die te voorkomen.* Het Europese hof heeft desondanks geoordeeld dat het achteruitgang is. Wij hebben nu voorgesteld de KRW aan te passen, zodat een dergelijke maatregel niet als achteruitgang wordt gezien. Verder willen we onderscheid maken tussen achteruitgang door een nieuwe lozing en achteruitgang door het verplaatsen van verontreiniging. Denk aan bronbemaling of aan baggeren. Al deze zaken zijn dankzij Nederlands initiatief terechtgekomen in het voorstel.'

### Hebben we het over onszelf afgeroepen dat het nu zo strikt is?

'We willen de waterkwaliteit beschermen. Voor de natuur, voor veel gebruiksfuncties, voor nu en voor later. Dat was de inzet van de KRW. De regels zijn het gevolg van onze eigen ambities, en er is ook best veel ruimte binnen de richtlijn. Maar op onderdelen willen we dat het beter werkbaar is. De uitleg die we eerst aan 'achteruitgang' gaven - en die het Europese Hof heeft gecorrigeerd - willen we nu in de KRW zetten. Er is verschil tussen lozen en het verplaatsen van stoffen. Als je een bouwproject hebt en je pompt grondwater op, loos je dat schone grondwater daarna in het oppervlaktewater. Je verdunt oppervlaktewater dan met schoon grondwater. Maar als daar een klein beetje PFAS in zit, ga je over de norm. En dat mag niet, terwijl dat PFAS allang in het milieu zat. Dan zeggen wij: *'Dat moet kunnen.'* Want je voegt niks toe.

Of neem het baggeren van rivieren. Dat moeten wij doen vanwege onze veiligheid. Het wordt zelfs via de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) van ons gevraagd. Maar moeten we een vergunning aanvragen om te mogen baggeren, omdat er stofjes opwervelen? En als we de bagger storten in een slufteer? Ook daarvan zeggen we: *'de*

---

<sup>1</sup> *Common Implementation Strategy is de samenwerking tussen lidstaten en de Europese Commissie bij de implementatie van de richtlijn ([https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive_en)).*

*stoffen zitten al in het milieu. We doen maximaal ons best om te voorkomen dat er nieuwe stoffen bij komen. Maar die verplaatsingen, dat zou makkelijker moeten gaan dan een vergunning voor een nieuwe lozing.’ De Europese milieubeweging is zwaar tegen. Die ziet het als een afzwakking van de ambitie van de KRW.’*

### **De KRW lijkt ook een kwestie van boekhouden. Zijn we niet erg gefocust op die administratieve uitvoering?**

‘Ik denk dat het moeilijk anders kan. Wil je objectief kunnen meten wat je doet en de voortgang zien, dan ontkom je er niet aan. Het is nu gelukt twee wijzigingen in de bijlagen van de KRW voor te stellen. Wanneer wij aantonen dat alternatieve meetmethodes ook werken, kan dat inhouden dat je bepaalde meetverplichtingen uit de monitoringsbijlage van de KRW kunt skippen. Hiermee zou er meer ruimte komen om nieuwe meettechnieken in te zetten. Maar ik snap ook dat er binnen Europa landen zijn voor wie de inzet van dat soort nieuwe technieken nog niet haalbaar is. Als de lidstaten dan uit elkaar gaan lopen, wordt het heel moeilijk voor de Europese Commissie. Die blijft daarom vasthouden aan de huidige werkwijze.

De Commissie beoordeelt ons in feite op wat we elektronisch rapporteren, terwijl alle nuances en de beleidspraak - zeg maar - in de beheerplannen staan. Natuurlijk is dat wel een gemis. Je hebt alleen maar vinkboxen. *Heb je een motivering?* Ja, die hebben we. Afvinken en klaar. Daarmee is het lastig een goede motivering te geven van de gemaakte keuzes. Dan wordt beter zichtbaar wat voor inspanning lidstaten leveren. Geen van onze wateren wordt volgens het voorgeschreven systeem als goed beoordeeld. Maar de situatie in het veld is veel gunstiger als je er anders naar kijkt.’

### **Wat bedoel je: hoe kijk je dan ‘anders’? We zitten nu toch op 1% procent goed?**

‘Van alle beoordelingen die we voor de KRW doen, scoren ruim driekwart van de parameters goed. Voor een paar stofjes en een deel van de biologie is er in elk waterlichaam wel eentje niet goed en door het *one out, all out* systeem kleurt heel Nederland dan rood. Waar we niet goed scoren, moeten we meer doen. Dat kan en dat moet, ook al is dat soms erg lastig. We zijn er bijvoorbeeld nog niet in geslaagd opgaven die buiten het waterdomein liggen goed te adresseren en op te lossen. Zoals zink dat in dakgoten en in vangrails zit. Er stroomt nog een hoop water door de Rijn voor we alle vangrails en dakgoten zouden kunnen vervangen. Maar het zou goed zijn als we bij nieuwe woningprojecten zeggen: ‘Maak die dakgoten nou niet van zink.’ Het zijn factoren die buiten het waterdomein liggen en dat is het punt. Met de onderdelen waarop waterbeheerders wel invloed kunnen uitoefenen is best veel bereikt. Denk aan het herstellen van beken en het bevorderen van vismigratie.’

### **Je zegt: we zitten voor 75% goed. Maar de KRW is toch een keiharde afspraak? Het is 100% goed of niet.**

'Ja en nee. De Commissie kijkt ook verder. Ze is bijvoorbeeld blij met de Nederlandse inzet om een Europees PFAS-verbod te realiseren. Als iemand in Europa iets doet om van PFAS af te komen, zijn wij het wel. Terwijl Nederland zelf nergens voldoet aan de nieuwe PFAS-normen. De Commissie ziet die nuance wel. Ik verwacht dat ze ons niet aanpakken vanwege PFAS als we de lozingen voldoende terugdringen. Vooralsnog zie ik dat de Commissie doorgaat met hun vinkbox-aanpak en dat ze nog niet lidstaten aanspreken op hun ambitie.

In Nederland hebben we ervoor gekozen te zeggen: *'We doen ons best alle maatregelen te nemen. Wij denken dat we een heel eind komen en in 2027 komen we weer bij u.'* Dat geeft minder juridische risico's tot 2027 dan zeggen dat we pas na 2027 maatregelen gaan nemen, maar ik vind ook dat we veel doen. Duitsland heeft al hardop gezegd dat ze bepaalde maatregelen pas na 2027 uitvoeren, ook al geeft de richtlijn daarvoor geen ruimte. Er lopen binnen Duitsland al 4 of 5 rechtszaken waarin dat ook wordt aangevochten. Het wordt spannend hoe de Commissie daarop gaat reageren en we kijken natuurlijk heel goed mee.

Er blijft in 2027 ruimte om een uitzondering toe te passen. Bijvoorbeeld als uitheemse rivierkreeften het halen van doelen voor waterplanten in de weg zitten. Of als chemische stoffen de norm niet halen, terwijl we ze niet meer lozen. We moeten dan wel kunnen laten zien dat we heel erg ons best hebben gedaan. Ik verwacht dat we in 2027 ook de uitzonderingsbepalingen uit artikel 4.5. - minder strenge doelen - moeten toepassen. Daarvan hebben we steeds gezegd: *'Dat stellen we zo lang mogelijk uit. Als we dat op een andere manier kunnen doen, met een uitzondering die juridisch veiliger is, dan doen we dat.'* Maar we zijn nu wel bezig met de voorbereiding een beroep op artikel 4.5 te onderbouwen. En als het nodig is, zetten we dat in.'

### **Is waterkwaliteit inmiddels ook een onderwerp van IenW & LVVN samen geworden?**

'Bij LVVN is goed doorgedrongen dat zij voor de KRW ook hun ding moeten doen. Ik denk dat we er met het 7<sup>e</sup> actieprogramma Nitraatrichtlijn in geslaagd zijn een verhaal neer te zetten, waar de KRW volwaardig is meegenomen in de keuzes rond mest. Inmiddels blijkt het best lastig die maatregelen ook echt uit te voeren. Gemiddeld is de vervuiling door de landbouw nog steeds de grootste opgave. Het lijstje factoren dat wij hanteren is: landbouw, RWZI's en buitenlandse belasting. Er is vanaf 2025 een half miljard structureel voor agrarisch natuurbeheer. Daarvoor kun je ook heel veel doen. De problemen liggen nu met name op de zandgronden. Het is nog een uitdaging daar een modus te vinden zodat boeren op een minder intensieve manier kunnen blijven boeren. Ze willen vooral zekerheid en perspectief. Het zijn ondernemers. Die willen weten waar ze aan toe zijn: *'Wat moet ik over 10 of 20 jaar?'* Er zijn veel boeren die best

kunnen en willen investeren, maar willen weten waarin ze dat moeten doen. En ik ben bang dat dat de komende jaren niet echt gaat lukken.'

### **Het lijkt ook steeds over bepaalde soort boeren te gaan. Alsof alle boeren gelijk zijn.**

'Dat klopt. Het is nodig daar een genuanceerde visie op te hebben. Waarbij je verschillende vormen van landbouw naast elkaar laat bestaan, maar uiteindelijk de juiste dingen doet voor natuur, milieu en water. Het zou erg helpen voor de sector als die gedeelde visie er was.

### **Stel dat jij mag filosoferen: wat zou er moeten gebeuren?**

'Ik heb het al een beetje gezegd. Een visie op de landbouw in Nederland, waarbij grondgebondenheid een uitgangspunt is, maar dat er ook intensieve bedrijven kunnen zijn die meer melk leveren. Ik zou steviger zijn waar het gaat om het regelmatig bezien van vergunningen. De Europese Commissie heeft Nederland op dit punt ook aangesproken en we zijn hier al mee bezig. Het stelsel vergunningen moet je regelmatig opnieuw bekijken om te zien wat je beter kunt doen. En niet een vergunning beschouwen als 'voor het leven'. De winst die je daar voor het milieu haalt is mogelijk niet zo groot, maar je laat zien dat de overheid handhaaft en daarnaar handelt. Het heeft met je geloofwaardigheid te maken. Daar waar je stappen kunt zetten, moet je ze zetten.

En dat geldt ook voor de RWZI's. Het verhaal daarbij is dat gaat om het 'doorgeven' van lozingen door burgers, alsof je dan niet hoeft te voldoen aan de eisen van KRW. Dat klopt niet. Sneller nieuwe technieken invoeren en zuiveren als je concludeert dat je met het bronbeleid niet veel verder komt. Natuurlijk moet je blijven kijken of je de bron kunt aanpakken, maar het is beide nodig. Gelukkig dat veel waterschappen al inzetten op extra zuivering, zelfs als het gaat om stoffen die nog niet onder de KRW vallen. Het milieu-effect moet voorop staan, niet het voldoen aan de regeltjes.

Ik denk dat we er op heel veel plekken wel ongeveer zijn. De gebieden waar boeren de sloten schonen en de nutriëntengehaltes in orde zijn? Klaar. En de chemische druk moet je omlaag brengen, maar ook daar is het op een gegeven moment: klaar. Op andere punten is duidelijk dat we nog lang niet zover zijn. Je moet blijven onderzoeken wat je kunt verbeteren. Maar er ligt ook een relatie met uitlegbaarheid. Ik vind de KRW bij uitstek een redelijke richtlijn. Met name de uitzonderingen in artikel 4. Je moet bepaalde dingen: niet achteruitgaan en allerlei doelen halen. Maar vervolgens staan er ook factoren waarmee je rekening mag houden, die ruimte geven aan de EU-lidstaten om zelf onderbouwde keuzes te maken, ook al wordt dat complex wanneer je dan per stofje en per situatie kijkt.

### **Je hebt de hele KRW-geschiedenis meegemaakt. In retrospectief: wat hadden we anders moeten doen?**

‘Hadden we het anders moeten doen? Het heeft natuurlijk een enorme boost gegeven dat iedereen binnen de EU op dezelfde manier werkt. Dat er veel meer eenvormigheid is in hoe we naar watersystemen kijken. Nu is het zelfs zo dat diverse herstelprojecten aan oevers en aanleg van vistrappen niet eens meer gemeld worden. Die zijn normaal geworden, het is gewoon. Een waterbeheerder kijkt er niet meer van op. Als we een dam aanleggen, dan moet daar een vistrap omheen. Als we een oever herstellen, kijken we hoe dat zo natuurvriendelijk mogelijk kan. Het zit tussen de oren. Dankzij de KRW kunnen de boeren het verschil zien tussen een slot vol kroos en een krabbenscheersloot. Heel veel boeren willen er ook het beste van maken. Als ze duidelijkheid krijgen en ook weten wanneer ze klaar zijn – wat hoort bij die visie- dan zie ik ze wel meebewegen. Het lastige is dat er nu veel voeding wordt gegeven aan praten over de manier van meten en over de normen, waardoor boeren die toch al niet willen hoop vatten dat het allemaal wel mee valt. En ja: sommigen spinnen garen bij die onduidelijkheid.’

### **In watertermen: is het glas half leeg of half vol?**

‘Voor mij is het half vol. Ik kom uit een situatie waarin ik mijn hand niet meer zag in het Friese water. Ik ga soms in het voorjaar snorkelen in de randmeren. Dan is het gewoon kraakhelder en kun je 20 meter weg kijken. Er zijn veel mensen voor wie varen op een helder meer nu weer gewoon is. Die hebben helemaal niet meegemaakt dat je hand kwijt was als je die in het water stopte. Nu kan ik gaan snorkelen in een kraakhelder meer. Dan is het glas niet leeg hoor.’