

Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
Mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

betreft
Europese Kaderrichtlijn
Water (KRW)

ons kenmerk
63/MvR

datum
3 december 2004

Geachte mevrouw Schultz,

De planning voor de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voorziet in het afronden van de rapportage van de huidige toestand van het water in 2004. Deze rapportage omvat de inventarisatie van de bestaande situatie, beschrijving van de belasting van het water, de voorlopige indeling en typering van waterlichamen, een economische analyse van het watergebruik en het register van beschermde gebieden. Op basis van de voorlopige typering en de verzamelde en geanalyseerde gegevens wordt in deze rapportage verder een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de doelen.

In het overleg van 5 februari jl. heeft de Raad aangegeven de gevolgen van de invoering van de KRW voor de Waddenzee te zullen volgen, om op momenten dat de Raad dit zinvol acht, over dit onderwerp te adviseren. De voorliggende conceptrapportages 2004 voor de deelstroomgebieden Nedereems en Rijn Noord geven aanleiding voor een eerste reactie van de Raad.

In algemene zin heeft de Raad waardering voor de overzichtelijke wijze waarop de eerste rapportage is samengesteld. De Raad gaat in deze reactie niet in op alle onderdelen van de rapportages, maar heeft zich beperkt tot de onderwerpen die op dit moment, gezien vanuit het perspectief van de Waddenzee als belangrijk natuurgebied, het meest relevant zijn, en waarbij hij kanttekeningen wil plaatsen.

Draagvlak

Het grootste probleem dat zich momenteel voordoet bij de invoering van de KRW betreft het verwerven van draagvlak voor de richtlijn. Het proces van gebiedsgewijze uitwerking van de KRW is vrijwel geheel naar binnen gericht, ambtelijk georiënteerd en inhoudelijk eenzijdig geconcentreerd op het verzamelen en beoordelen van de vele parameters die een hoge mate van detailinformatie moeten bieden over de toestand van het water in de verschillende waterlichamen. Uiteraard kan worden gewezen op de formele momenten van publieke participatie, die later in het proces van invoering van de KRW aan bod komen. Het ontbreken van een goede communicatiestrategieën combinatie met de onbegeleide publicatie van (technische) informatie roepen ongerustheid op bij verschillende belangengroepen, die zich uit in een defensieve en gereserveerde houding ten aanzien van de KRW. Naarmate het proces van invoering verder vordert, zal het steeds moeilijker worden om het benodigde draagvlak voor de KRW te verkrijgen.

De Raad vindt het noodzakelijk om met een open planproces te werken, in combinatie met een veel intensievere communicatie.

Er zou kunnen worden gestart met het produceren en verspreiden van een publieksversie van de nu gepubliceerde rapportages in een vorm die toegankelijk is voor een breed publiek, alsmede met het inschakelen van op educatie en voorlichting gerichte organisaties, zoals InterWad en bezoekerscentra. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het open planproces voor de verdere uitwerking van de implementatie zou hieraan moeten worden toegevoegd.

Ecosysteem Waddenzee

Het spanningsveld tussen de stroomgebiedbenadering en het functioneren van de Waddenzee als één samenhangend ecosysteem is onder andere tijdens het op 13 en 14 mei jl. gehouden symposium over de betekenis van de KRW voor de Waddenzee, uitgebreid aan de orde geweest. De destijds uitgesproken zorg had met name betrekking op de kans dat de afzonderlijke Waddenzeelanden uiteenlopende keuzen zouden maken ten aanzien van de typering van de Waddenzee. Op dit moment blijkt dat voor de beide stroomgebieden waartoe het Nederlandse deel van de Waddenzee behoort, er kennelijk geen inhoudelijke afstemming heeft plaatsgehad, waardoor het kustwater in het stroomgebied van de Eems de voorlopige status van 'natuurlijk water' heeft gekregen, op een moment waarop het kustwater van de Rijn nog tenderde naar de status 'sterk veranderd'. De Raad maakt hieruit op dat het risico van versnippering van de Waddenzee nog niet op adequate wijze is uitgebannen. In het verlengde hiervan vraagt de Raad zich af hoe zal worden omgegaan met de invloed op de waterkwaliteit van niet rechtstreeks aan de Waddenzee grenzende stroomgebieden, zoals de Maas, Schelde en rivieren in Noord-Frankrijk.

De Raad adviseert om de (trilateraal) vastgestelde doelstellingen voor de Waddenzee als uitgangspunt te hanteren voor de afzonderlijke stroomgebieden. Het verschil in rechtskracht tussen trilaterale afspraken en de KRW vormt hierbij een punt van aandacht. In het advies over de trilaterale regeringsconferentie, die in 2005 plaats zal vinden op Schiermonnikoog, zal de Raad op dit punt terugkomen.

Betekenis van de typering van waterlichamen

De hydromorfologische gesteldheid wordt aangemerkt als belangrijkste onderscheidend element voor de typering van de Waddenzee als 'natuurlijk' dan wel als 'sterk veranderd waterlichaam', waarbij wordt opgemerkt dat aan de afwijkingen van de gewenste hydromorfologische omstandigheden in het kustwater van Rijn Noord een zwaarder gewicht wordt toegekend dan in het aangrenzende kustwater van het gebied Nedereems. In de gerapporteerde afweging lijkt de actuele waterkwaliteit een geringere rol te spelen in de typering van de Waddenzee dan de hydromorfologische omstandigheden. Dit terwijl de zorg, die bijvoorbeeld de landbouworganisatie, Wetterskip Fryslân en de Kamers van Koophandel voor Groningen, Friesland en Noordwest-Holland hebben met betrekking tot de typering vooral betrekking heeft op waterkwaliteitsaspecten en de instandhouding van andere functies. Indien de 'goede ecologische toestand' kan worden gerealiseerd met instandhouding van de functies die in artikel 4 lid 3 sub a van de KRW aangrijpingspunt vormen om te komen tot de status 'sterk veranderd water', is ook de status 'natuurlijk water' haalbaar. Belangrijkste voorwaarde daarvoor is, dat de referentietoestand en de 'goede ecologische toestand' worden geformuleerd binnen de context van de onomkeerbare ingrepen en functietoekenningen die ten behoeve van de veiligheid en de economische hoofdstructuur in het Waddengebied tot stand zijn gekomen. Met andere woorden, om de status 'natuurlijke water' voor de Waddenzee te kunnen bereiken zal de referentietoestand moeten worden gekozen voor een situatie met inbegrip van een aantal wezenlijke ingrepen zoals bijvoorbeeld de Afsluitdijk. Daarbij moet worden bedacht, dat uit deze veranderingen ook de noodzaak tot het voeren van actief beheer voortvloeit, zoals kwelderbeheer en het door baggerwerkzaamheden op diepte houden van vaargeulen en havens.

Wat betreft de te realiseren waterkwaliteit is de beschermde status (Vogel- en Habitat-richtlijngebied) van de Waddenzee van grotere betekenis dan de toe te kennen status. Het eigenlijke probleem dat op dit moment speelt met betrekking tot de toe te kennen status is, dat zelfs de direct betrokkenen niet goed in staat zijn om de doorwerking van de status te duiden. De onduidelijkheid wordt nog vergroot door onzekerheid over de vertaling van de status van beschermd gebied in eisen en doelen voor het waterlichaam, en de betekenis en doorwerking van het begrip 'onevenredige kosten'. Het tekort aan

aandacht voor de maatschappelijke impact van de doelen van de KRW voedt de ongerustheid rond de mogelijk onvoorziene gevolgen van keuzen die nu worden gemaakt. In de huidige fase worden wel kwaliteitsdoelen opgesteld, maar is nog volstrekt onduidelijk hoe de uiteindelijke afweging van de baten van schoner en ecologisch gezonder water en de maatschappelijke kosten (dan wel kosten voor afzonderlijke belangengroepen) vorm zal worden gegeven.

De Raad constateert, dat er op dit moment onvoldoende kennis en inzicht bestaat over de praktische doorwerking van de toe te kennen status aan waterlichamen in de verdere uitwerking van de KRW in te realiseren doelen en daarvoor te treffen maatregelen. Deze onzekerheid heeft tot gevolg dat de uitwerking van de richtlijn meer gericht is op het vermijden van boetes, dan op het verwerkelijken van ambities.

De Raad adviseert om meer oog te hebben voor de (maatschappelijke) impact van tussentijds te nemen besluiten, door voor al deze besluiten aan te geven op welke wijze ze doorwerken in de uiteindelijke situatie.

Voorlopige typering Waddenzee

De defensieve toonzetting in de rapportage van met name Rijn Noord ten spijt, is uiteindelijk gekozen voor de voorlopige status van 'natuurlijk water' voor de Waddenzee. Wat betreft de fysische processen die in de Waddenzee plaatsvinden, kan deze keuze worden verdedigd door te stellen dat deze processen weliswaar worden beïnvloed door menselijke activiteiten (i.c. ingrepen met morfologische gevolgen), maar dat de aard ervan hierdoor, in essentie, niet wordt aangetast. Daar staat tegenover dat de morfologische veranderingen wel hebben geleid (en leiden) tot dusdanig grote kwantitatieve veranderingen in fysische processen (zoals het getijvolume, troebelheid enz.) dat de Waddenzee vanuit een bepaalde historische referentie ecologisch gezien als sterk veranderd kan worden aangemerkt. Vanuit dit perspectief gezien hangt, zoals hiervoor reeds aangegeven, de vraag of de Waddenzee eventueel ook als 'natuurlijk water' kan worden getypeerd af van de te kiezen referentiesituatie en de daaraan gekoppelde goede ecologische toestand waarvan wordt uitgegaan. Feitelijk is voor de Waddenzee het onderscheid tussen de status 'natuurlijk water' en 'sterk veranderd water' daarmee een relatief onderscheid geworden. Dit betekent tevens dat de concrete invulling van de 'goede ecologische toestand' ('natuurlijk water') mogelijkwerwijs volledig overeenkomt met het 'goede ecologisch potentieel' ('sterk veranderd water').

De Raad heeft lang stilgestaan bij de vraag of de Waddenzee als 'natuurlijk', dan wel als 'sterk veranderd water' zou moeten worden aangemerkt. Geredeneerd vanuit (de houding ten opzichte van) de hoofddoelstelling voor de Waddenzee en vanuit de gewenste integrale benadering van het Deense, Duitse en Nederlandse deel van de Waddenzee tendert de argumentatie overwegend naar een 'natuurlijk water'. De KRW biedt hiervoor de mogelijkheid, als kan worden vastgesteld dat de wijzigingen in de hydromorfologische kenmerken geen significante negatieve effecten hebben op het bereiken van een 'goede ecologische toestand'. Op basis van hetzelfde artikel kan ook worden gekozen voor de status 'sterk veranderd water'. Vooralsnog lijkt deze keuze aantrekkelijker, omdat hiermee in de eerste plaats discussies over eventueel uit te voeren maatregelen die herstel van de hydromorfologische omstandigheden beogen vanuit een andere onderhandelingspositie worden gestart, en in de tweede plaats de status 'sterk veranderd water' niet hoeven te betekenen dat de ambities voor de Waddenzee als natuurgebied in neerwaartse richting worden bijgesteld. Gegeven het relatieve verschil tussen beide statusmogelijkheden en gegeven de opvatting van de Raad, dat in het traject tussen een voorlopige (2005) en definitieve (2009) vaststelling van de status van de Waddenzee een eventuele bijstelling in de richting van 'sterk veranderd water' naar 'natuurlijk water' gemakkelijker zal worden geaccepteerd dan een bijstelling in omgekeerde richting, **adviseert de Raad om in afwachting van duidelijkheid over alle eerder in deze brief genoemde onzekerheden de voorlopige status van de Waddenzee vast te stellen als 'sterk veranderd water'.**

Monitoring

Monitoring van waterlichamen is noodzakelijk om tweeërlei redenen, te weten ten behoeve van het beheer en ten behoeve van het afleggen van verantwoording over de te realiseren doelstellingen. In EU-verband is de KRW bedoeld om te zorgen voor een goede waterkwaliteit en ecologisch gezonde wateren. De goede waterkwaliteit wordt beoordeeld aan de hand van de lijst van prioritair stoffen, en de ecologische kwaliteit aan de mate van aan- of afwezigheid van verschillende organismen. De reguliere rapportage aan de EU zou moeten worden beperkt tot deze parameters, waarbij een verdere optimalisatie van parameters voor het vaststellen van de kwaliteit van het ecosysteem wenselijk is. In principe zijn alle niet-prioritaire stoffen uitsluitend relevant voor het beheer van het waterlichaam, en valt het al of niet monitoren ervan onder de eigen verantwoordelijkheid van de beheerder. Zo kan de beheerder er voor kiezen om behalve toestandsvariabelen ook zogenaamde early warning indicatoren in het meetprogramma op te nemen om tijdig te kunnen bijsturen in het beheer. De reden voor de genoemde tweedeling is, dat bij de presentatie van de conceptrapportage 2004 voor een groot aantal stoffen is aangegeven dat er onvoldoende meetgegevens beschikbaar zijn. Dit geldt zelfs voor een aantal stoffen die in de huidige meetprogramma's zijn opgenomen. De Raad onderschrijft het belang van een goede monitoring, maar waarschuwt tevens voor een situatie waarin monitoring een zodanige inzet van de beschikbare middelen vraagt, dat dit ten koste gaat van het daadwerkelijk uitvoeren van beheermaatregelen.

De Raad adviseert om in de rapportage 2004 al een eerste aanzet te geven over de wijze waarop hiermee zal worden omgegaan bij de uitwerking van het monitoringplan.

Hoogachtend,

mr. R.S. Cazemier, voorzitter

mevrouw mr. J. Westinga, secretaris