

Toedeling van Nederlandse wateren aan natuurlijke, kunstmatige of sterk veranderde systemen op basis van het natuurbeleid en op basis van de methodiek voorgesteld in de Kaderrichtlijn Water

oktober 2000

RIZA werkdocument 2000.152X

Diederik van der Molen¹, Dick Bal² en Miel van Oirschot¹

1. AANLEIDING.....	2
2. EUROPESE KADERRICHTLIJN WATER.....	3
2.1 DOELSTELLING	3
2.2 KUNSTMATIGE EN STERK VERANDERDE WATERLICHAMEN.....	4
2.3 BEOORDELING	5
3. NATUURBELEID	7
3.1 VERSCHIEDENHEID EN NATUURLIJKHEID.....	7
3.2 UITWERKING BIODIVERSITEIT: DOELSOORTEN	8
3.3 UITWERKING NATUURLIJKHEID: LANDSCHAPSPROCESSEN EN BEHEERSTRATEGIEËN	9
3.4 NAGENOEG- EN BEGELEID NATUURLIJKE DOELTYPEN	11
3.5 IMPEMENTATIE VAN DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN IN HET NEDERLANDS NATUURBELEID	12
4. VOORSTEL TOEWIJZING KUNSTMATIG EN STERK VERANDERD AAN DE NEDERLANDSE WATEREN WATERTYPEN.....	13
4.1 TOEWIJZING VOLGENS DE KADERRICHTLIJN.....	13
4.2 TOEWIJZING OP BASIS VAN HET NATUURBELEID	14
5. AANDACHTSPUNTEN	16
LITERATUUR.....	17
BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN KENMERKEN VAN DE VIER HOOFDGROEPEN VAN HET NATUURBELEID	18

¹ RIZA Lelystad

² Expertisecentrum - LNV Wageningen

1. Aanleiding

In de zomer van 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vastgesteld. Deze richtlijn gaat diverse gevolgen hebben voor het waterkwantiteits- en waterkwaliteitsbeheer in Nederland. In deze notitie wordt ingegaan op een mogelijke invulling van enkele begrippen uit de KRW, te weten natuurlijke waterlichamen en daarnaast kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen. Hierbij wordt enerzijds de methode aangegeven voor aanwijzing van de speciale categorieën kunstmatig en sterk veranderd, zoals die naar voren is gekomen in het overleg na de totstandkoming van de KRW. Anderzijds is verkend hoe de aanwijzing van de wateren zou kunnen plaatsvinden gebruik makend van het Natuurbeleid in Nederland.

In eerste instantie zullen de genoemde begrippen uit de KRW worden toegelicht, alsmede de voorgestelde methodiek voor aanwijzing van wateren als natuurlijk dan wel sterk veranderd of kunstmatig (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de principes waarop het natuurbeleid in Nederland stoelt en de uitwerking daarvan. Op grond van de voorgaande twee hoofdstukken wordt een toedeling voorgesteld van de Nederlandse watersystemen aan 'natuurlijk', kunstmatig dan wel sterk veranderd (hoofdstuk 4). Een daadwerkelijke invulling van de methode voorgesteld in het kader van de KRW is hier niet goed mogelijk, omdat er nog veel niet duidelijk is met betrekking tot de exacte interpretatie van de KRW en omdat dit waarschijnlijk een aanzienlijke inspanning is. Onduidelijkheden met betrekking tot de interpretatie worden wel aangestipt. Vanuit het Nederlandse Natuurbeleid is wel een voorstel gedaan om te komen tot een aanwijzing. Dit kan helderheid verschaffen met betrekking tot de inzet van Nederland in internationale discussies en maakt het mogelijk om in een vroeg stadium discrepanties tussen Nederlands en Europees beleid aan het licht te brengen. Tenslotte wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op enkele andere aspecten die hieraan zijn gerelateerd en die mogelijk van invloed zijn bij de operationalisering van de KRW, zoals het omgaan met referenties en de problematiek rond exoten.

Een eerdere versie is besproken met Siep Groen (LNV, Directie Oost), Douwe Jonkers (VROM), Paul Latour (RIZA), Willem Ligtoet (RIVM), Lilian van Sprundel (RWS, Hoofdkantoor) en Bas van der Wal (STOWA). Allen worden bedankt voor de waardevolle opmerkingen.

Het document zal verder worden gebruikt als input voor vervolgstudies inzake de toewijzing van wateren aan de categorieën van de KRW. Daarnaast levert het document een achtergrond voor besprekingen die rond dit thema in internationaal verband plaatsvinden. Tenslotte is het de bedoeling dat de resultaten uiteindelijk terecht komen in het Handboek Implementatie KRW, dat staat gepland voor 2003.

2. Europese Kaderrichtlijn Water

2.1 Doelstelling

Doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater in de Gemeenschap (Europees Parlement, 2000), waarmee:

- a. aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en wetlands die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen voor verdere achteruitgang worden behoed en beschermd en verbeterd worden,
- b. duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn,
- c. verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioriteitsstoffen, en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen,
- d. wordt gezorgd voor de geleidelijke vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging wordt voorkomen,
- e. wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte,

en dat zodoende bijdraagt tot

- ⇒ de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water,
- ⇒ een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater,
- ⇒ de bescherming van territoriale en mariene wateren,
- ⇒ het bereiken van de doelstellingen van de toepasselijke internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en te elimineren.

In de Kaderrichtlijn onderscheidt men de volgende categorieën oppervlaktewaterlichamen: rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren. Naast deze natuurlijke wateren worden ook kunstmatige ('artificial') en sterk veranderde ('heavily modified') oppervlaktewaterlichamen onderscheiden. 'Oppervlaktewaterlichaam' is nader gespecificeerd als een onderscheidend oppervlaktewater, 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.

De Kaderrichtlijn gaat uit van een stroomgebiedsbenadering, zowel nationaal als internationaal. De Kaderrichtlijn geeft aanwijzingen met betrekking tot planvorming (verplichting tot het vervaardigen van stroomgebiedsplannen) en treffen van maatregelen gericht op het bereiken van de doelstellingen. Voor gebieden die zijn aangewezen als beschermde gebieden, bijvoorbeeld in het kader van de Habitat- en de Vogelrichtlijn, kunnen aanvullende eisen worden gesteld.

2.2 Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen

Een kunstmatig waterlichaam is een oppervlaktewaterlichaam, dat door menselijke activiteiten tot stand is gekomen. Een sterk veranderd waterlichaam is een van nature aanwezig oppervlaktewater, dat, als gevolg van fysieke veranderingen door menselijke activiteiten, wezenlijk is veranderd van aard.

Een waterlichaam kan als 'kunstmatig' of als 'sterk veranderd' worden aangewezen als

- a. de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van dat lichaam significante effecten zouden hebben op:
 - i. het milieu in bredere zin;
 - ii. scheepvaart, inclusief haven faciliteiten, of recreatie;
 - iii. activiteiten ten behoeve waarvan water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of bevoeiing;
 - iv. waterhuishouding, veiligheid, afwatering; of
 - v. gelijkwaardige belangrijke duurzame menselijke ontwikkelingen.
- b. het nuttige doel dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam gediend wordt, om redenen van technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten redelijkerwijs niet kan worden bereikt met andere voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen.

Het aanmerken van een oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd en de redenen daarvoor worden uitdrukkelijk vermeld in de verplichte stroomgebiedbeheerplannen en worden om de 6 jaar getoetst. Het aanmerken verloopt volgens de procedure:

1. Is het water kunstmatig? Ja: Ga naar 3 b; Nee:
2. Wordt de goede toestand binnen 15 jaar bereikt? Ja: Milieudoel is 'goede toestand'; Nee:
3. Beschrijf de wijzigingen en hun effecten op hydrologie, fysisch-chemisch elementen en biologie, bepaal de herstelmaatregelen die nodig zijn om de goede toestand 15 jaar na in werking treding te bereiken en ga na of deze maatregelen getroffen kunnen worden zonder onaanvaardbaar effect op gebruik en binnen acceptabele kosten:
 - a) Ja: Milieudoel is 'goede toestand'
 - b) Nee: Wijs aan als kunstmatig/sterk veranderd voor de duur van 6 jaar na in werking treding en vervolgens in volgende reviews; beoordeel alle uitvoerbare mitigerende maatregelen en definieer die maatregelen waardoor een toestand wordt bereikt die slechts weinig afwijkt van het Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP, zie paragraaf 2.3): Milieudoel is Goed Ecologisch Potentieel (GEP, zie paragraaf 2.3).

Voor onderdeel 3 geldt dat wijzigingen in de hydromorfologische kenmerken dienen te worden gerelateerd aan de betreffende kenmerken van de categorie oppervlaktewater, waaraan het systeem het meest verwant is. Deze zijn:

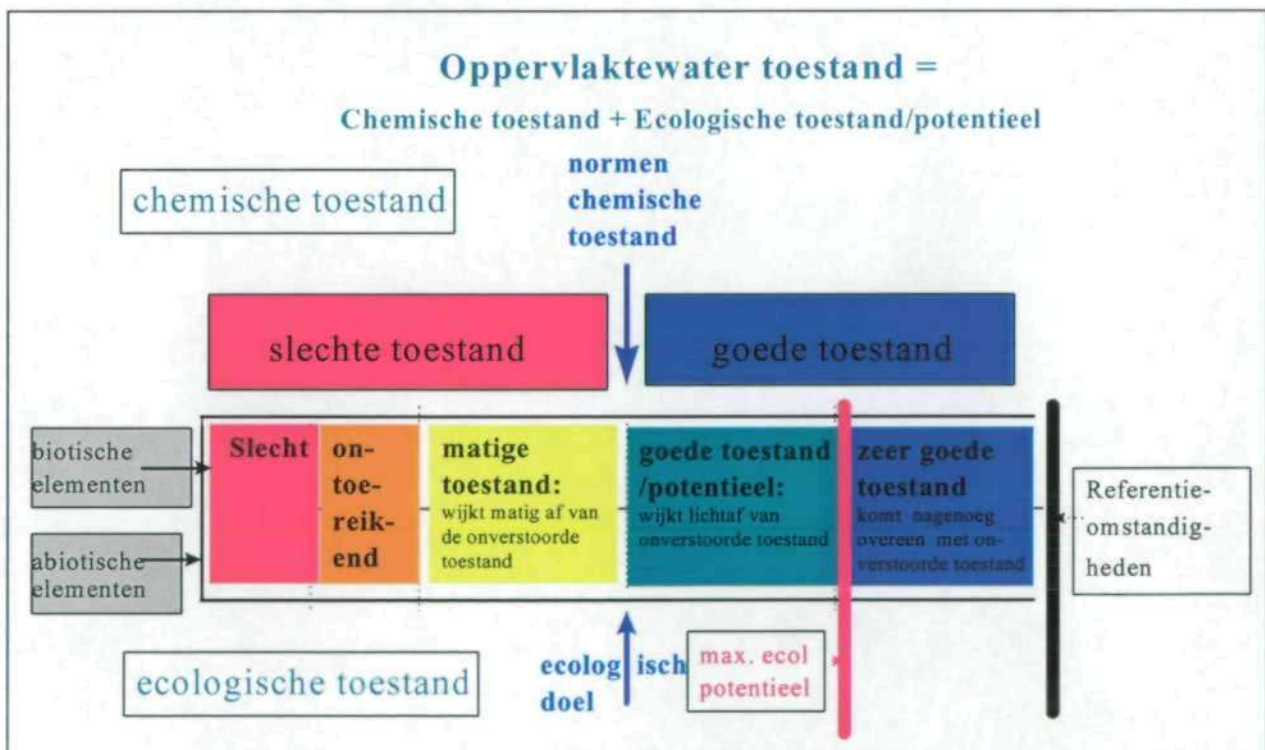
Rivieren	Meren	Overgangswateren	Kustwateren
<u>Hydrologisch regime:</u> <ul style="list-style-type: none"> • kwantiteit en dynamiek van de waterstroming • verbinding met grondwaterlichamen 	<u>Hydrologisch regime</u> <ul style="list-style-type: none"> • kwantiteit en dynamiek van de waterstroming • verblijftijd • verbinding met grondwaterlichamen 	<u>Getijdenregime</u> <ul style="list-style-type: none"> • zoetwaterstroming • golfslag 	<u>Getijdenregime</u> <ul style="list-style-type: none"> • overheersende stroom-richtingen • golfslag
<u>Riviercontinuïteit</u>			
<u>Morfologische elementen</u> <ul style="list-style-type: none"> • variaties in rivierdiepte en -breedte • structuur en substraat van de rivierbedding • structuur van de oeverzone 	<u>Morfologische elementen</u> <ul style="list-style-type: none"> • variaties van de meerdiepte • kwantiteit, structuur en substraat van de meerbedding • structuur van de meeroever 	<u>Morfologische elementen</u> <ul style="list-style-type: none"> • dieptevariatie • kwantiteit, structuur en substraat van de bedding • structuur van de getijdezone 	<u>Morfologische elementen</u> <ul style="list-style-type: none"> • dieptevariatie • structuur en substraat van de kustbedding • structuur van de getijde-zone

2.3 Beoordeling

Voor de natuurlijke wateren (rivieren, meren, overgangswateren en kustwater) gaat men uit van de Goede Ecologische Toestand (GET). Voor het GET geldt de natuurlijke situatie als referentie. De ecologische toestand dient te worden vastgesteld door middel van biotische elementen (samenstelling en abundantie fytoplankton, macrofyten, benthische macro-invertebraten en vissen) en abiotische elementen (fysisch-chemisch en hydromorfologisch) voor de compartimenten van zowel het water als de oever.

Voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen zijn de begrippen Maximum Ecologische Potentieel (MEP) en Goede Ecologische Potentieel (GEP) geïntroduceerd. Het MEP kan worden beschouwd als een soort referentietoestand. Het is een situatie waarbij het oppervlaktewater alleen die ecologische effecten heeft ondergaan, die een gevolg zijn van de gewijzigde hydromorfologische kenmerken, nadat alle mitigerende maatregelen zijn getroffen. Het GEP is daarvan afgeleid, rekening houdend met het gegeven dat deze maatregelen technisch haalbaar zijn en niet gepaard gaan met onevenredig hoge kosten (zie ook onderstaande figuur). Voor zowel de kunstmatige als de sterk veranderde waterlichamen dient het MEP te worden afgeleid van vergelijkbare natuurlijke wateren, doch de aanpak verschilt. Er kunnen aldus drie categorieën wateren worden onderscheiden:

1. wateren waarvoor het doel is het bereiken van een GET met de natuurlijke toestand als referentie,
2. wateren waarvoor het doel is het bereiken van een GEP met een aangepaste systeemeigen natuurlijke toestand als referentie (sterk veranderde wateren),
3. wateren waarvoor het doel is het bereiken van een GEP met een gemaakte (theoretische) toestand als referentie (kunstmatige wateren).



In bovenstaande figuur is het concept van de beoordeling van de oppervlaktewatertoestand volgens de KRW weergegeven. Onderscheiden worden een chemische toestand en een ecologische toestand. Samen vormen ze de oppervlaktewatertoestand. De chemische toestand wordt bepaald door de aanwezigheid van prioritaire stoffen en het al dan niet overschrijden van de gestelde normen. De ecologische toestand omvat biotische en abiotische elementen en wordt voor natuurlijke wateren beoordeeld ten opzichte van referentie omstandigheden. Voor wateren die als kunstmatig of sterk gewijzigd zijn aangewezen, is het Maximaal Ecologisch Potentieel de referentie.

Sterk veranderd waterlichamen kunnen als zodanig worden aangewezen als na onderzoek is gebleken dat het bereiken van een GET, vanwege de aangebrachte fysieke veranderingen, niet haalbaar is of slechts tegen onevenredige kosten. Het onderzoek dient de bouwstenen te leveren voor het GEP en het MEP.

De kunstmatige waterlichamen kunnen als zodanig, zonder onderzoek, worden aangewezen. Het GEP van de kunstmatig waterlichamen moet voldoen aan de volgende eisen:

- de continuïteit van vrije aan- en afvoer, indien constructief mogelijk en geschikt,
- voldoende beschikbaarheid van zowel broed- en ontwikkelings-habitats voor de aquatische flora en fauna als paaiplassen, indien van toepassing.

Afhankelijk van lokale omstandigheden kunnen aanvullende eisen nodig zijn, zoals:

- natuurlijke ontwikkeling van oevers,
- deel uitmakend van het netwerk met de omgeving (zijrivieren, wetlands, oevervegetatie),
- uitwisseling tussen waterlichaam en grondwater.

Verder geldt in zijn algemeenheid nog dat voor specifieke waterlichamen minder strenge doelstellingen dan het GET of GEP kunnen worden vastgesteld, wanneer die lichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast dat het bereiken van het GET/GEP niet haalbaar is of onevenredig kostbaar zou zijn.

3. Natuurbeleid

3.1 *Verscheidenheid en natuurlijkheid*

De hoofddoelstelling van het Nederlands natuurbeleid is 'behoud, versterking en ontwikkeling van natuur en landschap, als essentiële bijdrage aan een leefbaar Nederland en een duurzame samenleving' (Natuur voor mensen, mensen voor natuur, 2000). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen ecologische, aardkundige, cultuurhistorische en beleevingswaarden. Hier zijn met name de ecologische aspecten relevant. Het doel van het natuurbeleid is als volgt geïnterpreteerd: behoud van biodiversiteit op een zo natuurlijk mogelijke wijze. Dit doel is in overeenstemming met de verplichtingen die voortvloeien uit het Biodiversiteitsverdrag (UNEP, 1992). Samenvattend betekent dit dat de aspecten *verscheidenheid* en *natuurlijkheid* een centrale rol spelen. Bij de uitwerking van deze begrippen is gebruik gemaakt van teksten uit het Handboek natuurdoeltypen in Nederland (Bal et al., 1995) en concept-teksten van de herziening van dit handboek (Bal et al., in voorbereiding; gepland voor begin 2001).

Onder 'verscheidenheid' wordt hier verstaan: de diversiteit aan soorten en ecosystemen op nationale en internationale schaal. Een eenduidig en onomstreden ecosysteembegrip is tot op heden echter niet geformuleerd. Het soortsniveau blijkt in de praktijk het meest eenduidig te kunnen worden vastgesteld. De doelstelling ten aanzien van *verscheidenheid* is daarom geïnterpreteerd als behoud van het totale scala aan planten en dieren. Hierbij worden twee schaalniveaus onderscheiden: de nationale schaal (soorten moeten in duurzame populaties in Nederland voorkomen) en de internationale schaal (specifieke aandacht is vereist voor soorten die in relatief sterke mate op Nederland zijn aangewezen).

Hoewel het hier dus in principe gaat om behoud van soorten is het niveau van ecosystemen essentieel als primair aangrijpingspunt in de praktijk van beleid en beheer. Maatregelen ten gunste van de ene soort kunnen negatieve gevolgen hebben voor de andere. Daarom is een integraal systeembeheer vereist, gericht op het scheppen van de randvoorwaarden voor een reeks van soorten met min of meer overeenkomstige habitateisen (levensgemeenschappen). Daarom is de insteek gekozen van natuurdoeltypen. Specifieke soortgerichte maatregelen zijn aanvullend op ecosysteemgerichte maatregelen.

Het beleidsdoel 'natuurlijkheid' heeft twee achterliggende motieven: een zelfstandige en een functionele. Het zelfstandige motief komt neer op het besef dat het goed is om in Nederland gebieden te behouden of te ontwikkelen die kunnen worden gekenmerkt als 'wildernis'. Dat de natuur in die gebieden zijn gang kan gaan, is een waarde op zich. Het functionele motief houdt in dat het functioneel is voor het behoud van biodiversiteit om zo natuurlijk mogelijk functionerende gebieden te behouden of te ontwikkelen. Natuurlijke ecosystemen bieden de beste garantie voor soortenbehoud. Daar immers doen zich de natuurlijke processen en omstandigheden voor, waar de oorspronkelijke soortenrijkdom aan te danken is. Ook in het Biodiversiteitsverdrag (UNEP, 1992) en in de Pan Europese Biologische en Landschaps Diversiteits Strategie (1995) wordt dit benadrukt. Voor een gering deel van de in Nederland voorkomende soorten geldt dat ze absoluut afhankelijk zijn van door de mens gevormde en instandgehouden habitats. Alleen voor deze soorten is een grote mate van natuurlijkheid ongewenst. Voor de overige soorten is een terugkeer naar meer natuurlijke omstandigheden gewenst, zeker gezien de aftakeling die met name de laatste decennia, ondanks beheerinspanningen, heeft plaatsgevonden.

Een waterdichte omschrijving van 'natuurlijke omstandigheden' en van het begrip 'natuurlijkheid' is moeilijk te geven. Cruciaal voor de mate van natuurlijkheid van een gebied is de mate waarin natuurlijke processen de vorm, het functioneren en de soortensamenstelling van het ecosysteem bepalen. Het is niet eenvoudig om dit in positieve termen te beschrijven. Daarom wordt hier gekozen voor de omgekeerde weg, namelijk door uit te gaan van de intensiteit in combinatie met de schaal van menselijke beïnvloeding. De meest natuurlijke situatie wordt gekenmerkt door afwezigheid van menselijke beïnvloeding op grote schaal (zoals in een levend hoogveenlandschap). De meest onnatuurlijke situatie wordt gekenmerkt door een intensieve en gedetailleerde menselijke beïnvloeding

(zoals in een heemtuin). Een tussenpositie wordt ingenomen door ecosystemen die matig intensief beïnvloed worden op perceels- of landschapsniveau (zoals traditioneel gemaaid of begraaide natuureservaten), ecosystemen die niet gedetailleerd maar wel intensief beïnvloed worden (zoals intensief beviste wateren) en ecosystemen die kleinschalig onbeïnvloed zijn (zoals onbeheerde klein bossen of verlandende vennen).

Natuurlijkheid, oorspronkelijkheid en ongereptheid.

Het begrip 'natuurlijkheid' is gerelateerd aan de ruimte en intensiteit waarmee natuurlijke processen het landschap kunnen vormen. Daardoor heeft dit begrip een andere inhoud dan in een uitspraak als: "vergeleken met de natuurlijke situatie, is dit gebied vrijwel niet veranderd", of: "dit duingebied heeft door het jarenlang afwezig zijn van menselijke beïnvloeding een hoge mate van natuurlijkheid". In deze uitspraken gaat het respectievelijk om oorspronkelijkheid: de mate van overeenkomst die een gebied vertoont met een situatie uit het verleden, en om ongereptheid: de mate waarin sinds langere tijd natuurlijke processen zonder invloeden van de mens verlopen zijn. Zowel oorspronkelijkheid als ongereptheid zijn minder geschikt als kwaliteitscriteria voor doelformulering, omdat ze naar een (niet beïnvloedbaar) verleden verwijzen.

Bij oorspronkelijkheid zijn we afhankelijk van een historisch referentiebeeld en dat is om verschillende redenen een minder goede graadmeter van de natuurlijkheid. Ten eerste moet, op subjectieve gronden, een keuze gemaakt worden voor een tijdstip in de geschiedenis. De 'oorspronkelijke situatie' van bijvoorbeeld een ven kan immers een ven zijn, maar ook een hoogveentje of een bos, al naar gelang het gekozen tijdstip in het verleden. Ten tweede is een historisch referentiebeeld vaak moeilijk aan de bestaande situatie te koppelen. Grote delen van ons land zijn in de loop der eeuwen zo sterk beïnvloed door de mens dat herstel van een voormalige situatie niet realistisch is. Herstel van natuurlijke processen kan in zulke gevallen gewenst zijn, ook al komt een 'oorspronkelijke' situatie daarmee niet terug.

Ongereptheid is op zichzelf niet iets wat ten doel gesteld kan worden, omdat het naar het verleden verwijst. Wel is het zo dat in gebieden waar natuurlijke processen optimaal tot hun recht komen, de kwaliteit in termen van biodiversiteit naar verwachting groter zal zijn in ongerepte gebieden dan in gebieden waar recentelijk door de mens is ingegrepen. Daarmee is ongereptheid wel een maat voor de verwachte doelbereiking. Gelukkig zijn er in Nederland ook nog gebieden die, althans op landschapsniveau, zowel een hoge mate van natuurlijkheid hebben als een hoge mate van oorspronkelijkheid en ongereptheid. Dat geldt bijvoorbeeld voor delen van de duinen en de Waddenzee. Op gedetailleerd niveau is er van oorspronkelijkheid echter geen sprake: in dynamische natuurlijke systemen is er juist sprake van voortdurende verandering.

Voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geldt dat de meest onnatuurlijke situatie niet gewenst is. De meest natuurlijke situatie komt thans maar weinig voor. In de praktijk moet er dus vaak gezocht worden naar optimalisatie binnen bestaande randvoorwaarden. Daarbij is het belangrijk om te beseffen dat ook in een gebied met traditioneel vegetatiebeheer het zo natuurlijk mogelijk verlopen van abiotische processen vaak van groot belang is. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een adequaat functionerend watersysteem.

3.2 Uitwerking biodiversiteit: doelsoorten

Het is onmogelijk en ook niet nodig om aan alle soorten in Nederland beleidsmatige aandacht te geven. Daarom is er een selectie gemaakt in de vorm van doelsoorten. Doelsoorten zijn soorten die met prioriteit aandacht krijgen in het natuurbeleid vanwege hun beperkte voorkomen en/of negatieve trend op nationaal en/of internationaal niveau. Doelsoorten worden wel representatief geacht voor de biodiversiteit en worden tegelijk voldoende meetbaar verondersteld voor het bepalen van het succes van beleid en beheer. De doelsoortenlijst is in 1995 door de minister van LNV vastgesteld (Bal et al., 1995) en is recentelijk gereviseerd, vanwege de aanpassing aan nieuwe Rode Lijsten en vanwege de behoefte het internationale aspect meer gewicht te geven (door o.a. alle soorten van de EU-richtlijnen op te nemen). De lijst is thans samengesteld uit de volgende soortgroepen: zoogdieren, vogels, reptielen, amfibieën, vissen, spinnen, kreeftachtigen, vliesvleugeligen, kevers, nachtvlinders, dagvlinders, kokerjuffers, steenvliegen, sprinkhanen en krekels, libellen, haften, bloedzuigers,

tweekleppigen, slakken, vaatplanten en mossen. Van de soortgroepen spinnen, vliesvleugeligen, kevers, nachtvlinders, bloedzuigers, tweekleppigen, slakken en mossen zijn (uit praktische overwegingen) alleen de op internationale lijsten voorkomende soorten opgenomen, van de overige soortgroepen zijn alle soorten opgenomen die aan de criteria voldoen. Overigens is het goed om hierbij nog eens te onderstrepen dat in het natuurbeleid in principe alle soorten even waardevol zijn, maar dat om beleidsmatige redenen de aandacht gevestigd wordt op bedreigde soorten en dat er daarbinnen, om praktische redenen, prioritair aandacht is voor de doelsoorten.

Doelsoorten moeten aan minimaal twee van de drie volgende criteria voldoen, of in sterke mate aan één criterium voldoen:

- internationaal belang van Nederland voor het voortbestaan van de soort (i-criterium);
- negatieve trend in het voorkomen in Nederland (t-criterium)
- huidig zeldzaam voorkomen in Nederland (z-criterium).

Deze criteria, alsmede de toevoeging 'in sterke mate', zijn kwantitatief gedefinieerd (Bal et al., in voorbereiding). De criteria worden toegepast op het laagste niveau dat in de internationale taxonomische literatuur wordt erkend: dat van de ondersoort. Als een soort geen ondersoorten heeft (monotypisch is), worden de criteria op het soortniveau toegepast. De criteria worden dus niet toegepast op het niveau van variëteiten of (morfologisch niet onderscheidbare) deelpopulaties. De (inter)nationale standaardliteratuur wordt gevolgd als het gaat om de vraag welke soorten en ondersoorten in Nederland inheems of ingeburgerd voorkomen. Voor de t- en z-criteria worden alleen soorten die zich in Nederland voortplanten in beschouwing genomen. Voor het i-criterium komen echter ook soorten in aanmerking die Nederland gebruiken als doortrek-, overzomerings- of overwinteringsgebied.

3.3 Uitwerking natuurlijkheid: landschapsprocessen en beheerstrategieën

Natuurlijke processen zijn altijd een randvoorwaarde voor het kunnen bestaan van natuur. Er kan echter wel onderscheid gemaakt worden in de schaal waarop natuurlijke processen actief zijn.

Veel soorten kunnen reeds overleven als er slechts op kleine schaal natuurlijke processen actief zijn, al dan niet aangevuld met menselijk beheer (wat vaak een nabootsing of vervanging is van afwezige natuurlijke processen). Dat blijkt wel, als we kijken naar het percentage soorten dat heeft kunnen overleven in een zo intensief beheerd land als Nederland. Een kleiner deel van de soorten is afhankelijk van grootschalige, landschapsvormende processen. Deze soorten zijn dan ook verdwenen uit de gebieden waar dit soort processen niet meer kan plaatsvinden. Voor het overgrote deel van de in Nederland voorkomende soorten geldt dat de combinatie van kleinschalige en grootschalige natuurlijke processen de beste garantie is voor duurzaam behoud. Dat vele soorten een bedreigde status hebben, komt minstens voor een deel door het terugdringen van natuurlijke, landschapsvormende processen en het niet altijd succesvolle menselijk beheer dat deze processen moet vervangen.

Beheer en gebruik van natuur door de mens betekent altijd een beïnvloeding van de natuurlijke processen. Schaal en intensiteit kunnen daarvan sterk verschillen. Om de wisselwerking tussen beheer/gebruik en effecten op het ecosysteem hanteerbaar te maken in de systematiek van natuurdoeltypen, worden vier beheerstrategieën onderscheiden, die leiden tot vier hoofdgroepen van natuurdoeltypen.

Waar differentiërende natuurlijke processen niet voldoende de ruimte kunnen krijgen, zal gekozen moeten worden voor actief beheer om ook de soorten die afhankelijk zijn van andere dan climaxstadia te behouden. Verschillende vormen van menselijk ingrijpen zijn denkbaar. Een belangrijk onderscheid is die naar het schaalniveau van de sturing: grofweg worden de schaalniveaus van het landschap en die van landschapsonderdelen (of: ecotopen, begroeiingstypen, percelen) onderscheiden. Het is duidelijk dat gebieden, waarin de mens bepaalt hoe de rangschikking moet zijn van de landschapsonderdelen, minder natuurlijk zijn dan de landschappen waarin de ruimtelijke rangschikking overgelaten wordt aan natuurlijke processen. Naast het verschil in schaalniveau is er ook een verschil in de intensiteit van de menselijke beïnvloeding mogelijk. Het bijsturen door de mens van de natuurlijke processen op het niveau van een landschap is minder natuurlijk dan het geheel overlaten van een gebied aan de krachten van de natuur. Tot slot is het belangrijk om onderscheid te maken tussen beheer dat beoogt optimale resultaten voor de natuur te halen (binnen de gegeven fysieke mogelijkheden) en beheer dat het

nastreven van natuurwaarden moet afwegen tegen andere belangen, waardoor aantoonbare schade moet worden toegebracht aan de natuurwaarden.

Er zijn aldus vier beheerstrategieën onderscheiden, leidend tot vier hoofdgroepen van natuurdoeltypen. De eerste drie betreffen optimaal natuurbeheer, in volgorde van toenemende menselijke invloed en dus afname van de natuurlijkheid van het betreffende ecosysteem. De vierde betreft niet-optimaal natuurbeheer:

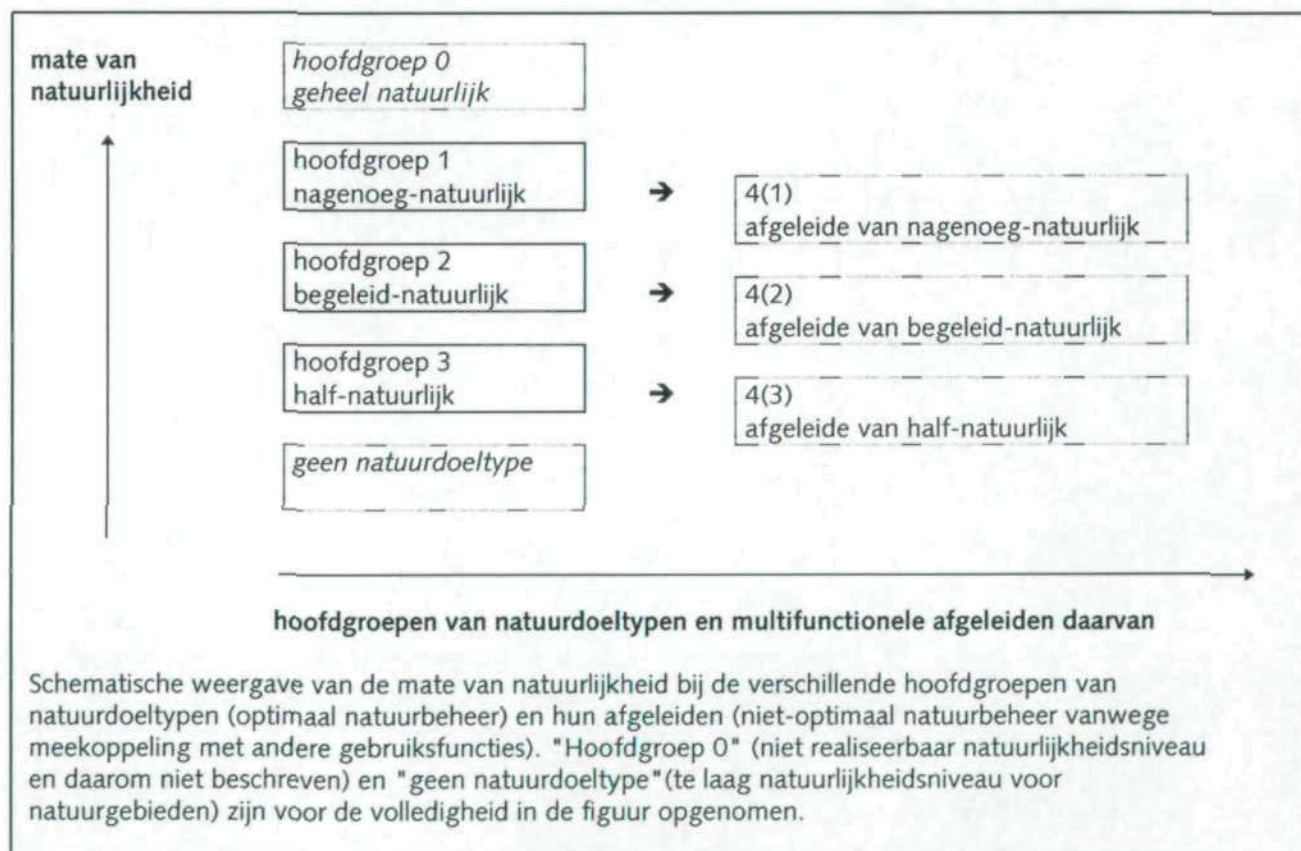
Hoofdgroep 1: nagenoeg-natuurlijke eenheden. Het ongestoord laten verlopen van grootschalige landschapsvormende (abiotische en biotische) processen ten behoeve van een natuurlijke differentiatie op landschapsniveau;

Hoofdgroep 2: begeleid-natuurlijke eenheden. Het slechts beïnvloeden van grootschalige landschapsvormende (abiotische en biotische) processen die de differentiatie op landschapsniveau bepalen;

Hoofdgroep 3: half-natuurlijke eenheden. Het bevorderen van specifieke landschapsonderdelen (successiestadia) door middel van een kleinschalige planning en een ecotoopgericht beheer;

Hoofdgroep 4: multifunctionele, afgeleide eenheden. Het meekoppelen met andere gebruiksfuncties, met als gevolg het niet optimaal realiseren van natuurwaarden.

De relatie tussen de mate van natuurlijkheid, de beheerstrategie en de hoofdgroepen is weergegeven in onderstaande figuur. Details met betrekking tot de hoofdgroepen zijn weergegeven in bijlage 1.



Voor de Ecologische Hoofdstructuur worden geen natuurdoeltypen onderscheiden die behoren tot een hoofdgroep 0: geheel natuurlijke eenheden. Daar is bewust voor gekozen. In tegenstelling tot elders in Europa, kan nergens in Nederland sprake zijn van een geheel en al ongestoord verlopen van natuurlijke processen. De menselijke invloed op waterhuishouding, bodem, reliëf, flora en fauna is zo ingrijpend geweest dat het optreden van deze processen op het vereiste ruimtelijke schaalniveau hiervoor thans ontbreekt. Daarnaast is de invloed op natuurlijke processen, ook bij afwezigheid van enige vorm van gebruik of beheer, indirect nog zo groot dat van een geheel natuurlijke ontwikkeling niet gesproken kan worden. Nagenoeg-natuurlijke eenheden (hoofdgroep 1) zijn dus in Nederland het maximaal haalbare.

3.4 Nagenoeg- en begeleid natuurlijke doeltypen

Er worden zes natuurdoeltypen onderscheiden, waarin het streven is om in de nabije toekomst grootschalige landschapvormende processen ongestoord te laten werken. Onder deze hoofdgroep 1 vallen volgens de concept-teksten van de herziening van het Handboek Natuurdoeltypen (Bal *et al.*, in voorbereiding; de naamgeving is nog niet definitief):

1. hoogveenlandschap
2. nagenoeg-natuurlijk zand- en beekdallandschap
3. nagenoeg-natuurlijk duinlandschap
4. nagenoeg-natuurlijk brak getijdenlandschap
5. nagenoeg-natuurlijk zout getijdenlandschap
6. zee

Deze nagenoeg-natuurlijke eenheden hebben een omvang van zeker enkele tientallen vierkante kilometers, worden niet beheerd (op enige inrichting in de beginfase na) en kennen slechts die vormen van medegebruik die geen schade opleveren. Met betrekking tot de zee wordt het gehele gebied vanaf de getijdenwateren en duinen bedoeld, dus ook het deel dat valt onder het werkingsgebied van de KRW (een zeemijl uit de kust). Het is nog niet duidelijk of er verschillende zones in de zee zullen worden onderscheiden als afzonderlijke natuurdoeltypen.

Daarnaast worden er 18 natuurdoeltypen nagestreefd, waarbij slechts sprake is van beïnvloeding van grootschalige landschapsvormende processen die de differentiatie op landschapsniveau bepalen. Dankzij de beïnvloeding van de natuurlijke processen kunnen begeleid-natuurlijke eenheden meestal reeds vanaf een omvang van vijf vierkante kilometer functioneren. Deze hoofdgroep 2 bestaat uit:

1. heuvellandschap
2. begeleid-natuurlijk zandlandschap
3. begeleid-natuurlijk beeklandschap
4. laag-dynamisch rivierenlandschap
5. hoog-dynamisch rivierenlandschap
6. veenoermoeras
7. laagveenmoeras
8. veenboslandschap
9. zoet klei-oermoeras
10. brak klei-oermoeras
11. zoetwatergetijdenlandschap
12. klei-boslandschap
13. begeleid-natuurlijk duinlandschap
14. oeverlandschap van afgesloten zeearmen
15. afgesloten zoete zeearm
16. afgesloten zoute zeearm
17. begeleid-natuurlijk brak getijdenlandschap
18. begeleid-natuurlijk zout getijdenlandschap

Bij hoofdgroep 3, de half-natuurlijke eenheden, is beheer noodzakelijk ter compensatie van de afwezigheid van de grootschalige processen. Dat beheer richt zich op het landschap met inliggende half-natuurlijke eenheden, waarbij eventueel een deel van de eenheden niet actief beheerd worden. Door de gedetailleerde planning van het landschap en het actieve beheer van omliggende eenheden, worden ook de kleine, niet actief beheerde eenheden als half-natuurlijk beschouwd. De eenheden hebben een omvang van een perceeltje tot (bij uitzondering) ongeveer vijf vierkante kilometers. Extensief medegebruik is mogelijk, maar mag niet tot schade leiden. De eenheden van hoofdgroep 4, multifunctionele eenheden, worden juist gekenmerkt door medegebruik en natuurwaarden komen hier niet optimaal tot stand.

3.5 Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het Nederlands natuurbeleid

Deze Europese wetgeving is kaderstellend in het nationaal natuurbeleid. De lidstaten van de Europese Gemeenschap hebben in 1979 de Vogelrichtlijn aanvaard en in 1992 de Habitatrichtlijn. Mede op grond van deze richtlijnen dient in 2004 een Europees netwerk van beschermde gebieden tot stand te zijn gebracht. Beide richtlijnen geven bindende regels voor de lidstaten. De Vogelrichtlijn heeft ten doel de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogels en hun leefgebieden op het Europese grondgebied van de lidstaten. Speciale beschermingsmaatregelen dienen te worden getroffen voor een lijst van met name genoemde soorten en (overige) trekvogels. De Habitatrichtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten. Voor met name genoemde natuurlijke habitats en habitats van soorten moeten speciale beschermingszones worden aangewezen. Daarnaast dient een aantal met name genoemde soorten strikt beschermd te worden. Beide verdragen zijn complementair aan elkaar.

In Nederland zijn in het kader van de EU-Vogelrichtlijn 79 gebieden aangewezen en zijn, voor een belangrijk deel daarmee overlappend, in het kader van de EU-Habitatrichtlijn tot nu toe 76 gebieden aangewezen (de Europese Commissie heeft Nederland verzocht dit aantal te verhogen). Samen gaat het om circa 2 miljoen ha. Waterrijke gebieden en rijkswateren vormen daarin de meerderheid. Aanwijzing van een gebied heeft de volgende gevolgen:

- extra bescherming,
- mogelijkheid van extra financiële ondersteuning,
- versterking van afzonderlijke gebieden doordat het deel uit maakt van een Europese Ecologische Hoofdstructuur.

4. Voorstel toewijzing kunstmatig en sterk veranderd aan de Nederlandse wateren watertypen

4.1 Toewijzing volgens de Kaderrichtlijn

Toewijzing van wateren volgens de KRW geschiedt in het kort in drie stappen (zie ook paragraaf 2.2):

1. is het water kunstmatig?
2. zo nee, dan is het water 'natuurlijk' indien een goede toestand haalbaar is binnen een bepaalde periode en binnen bepaalde randvoorwaarden (bijvoorbeeld kosten),
3. en zo niet, dan is het water sterk veranderd en wordt het milieudoel, net als voor kunstmatige wateren, een goed ecologische potentieel.

Deze stappen zullen in dit document niet concreet worden uitgewerkt voor de verschillende watersystemen. Enerzijds vanwege onduidelijkheid over de precieze interpretatie van de KRW en anderzijds vanwege de mogelijk zeer arbeidsintensieve aanpak volgend uit de voorschriften. Bij de drie stappen kunnen echter al wel een aantal kanttekeningen gemaakt worden.

Als voorbeelden van kunstmatige wateren zijn scheepvaartkanalen, havens, waterreservoirs, baggervijvers en zand-, grint-, mijngaten ontstaan als gevolg van vroegere menselijke activiteiten, evident. Minder duidelijk is of hieronder kunnen vallen het IJsselmeer (ontstaan in het kader van veiligheid en drinkwatervoorziening), of de randmeren (ontstaan om onacceptabele daling van de grondwaterstand op het oude land te voorkomen en daarnaast ten behoeve van recreatie), of door veenafraving ontstane meren of kleine wateren als sloten.

Voor wateren die niet direct als kunstmatig kunnen worden aangewezen, dient het water te worden getoetst aan een goede ecologische toestand. Deze toestand is afgeleid van een beschrijving van de natuurlijke referentie. Indien het niet duidelijk is welk watertype daarbij als leidraad dient, kan er worden gekozen. Bijvoorbeeld het IJsselmeer kan in eerste instantie worden beoordeeld ten opzichte van een referentie van een meer in natuurlijke toestand. Mogelijk wordt de behoefte aan een meer natuurlijke overgang tussen zoet en zout water in de toekomst groter. Na één of meer evaluatieperioden kan dan gekozen worden om een referentie van een overgangswater als maatstaf te nemen voor het IJsselmeer. Dit kan echter alleen indien het IJsselmeer niet in eerste instantie tot de categorie 'natuurlijk' water wordt gerekend. Indien dat wel het geval is, lijkt er geen ruimte te zijn voor een dergelijke wijziging.

Een ander aspect betreft de relatie tussen de beschrijving van de referentie en de goede ecologische toestand. Het is niet duidelijk of de GET objectief uit de referentie wordt afgeleid of dat daarin de effecten van gewenst medegebruik al in zijn verdisconteerd. Vooralsnog lijkt het alsof ieder land hier ruimte in krijgt en dat achteraf via een 'interkalibratie' wordt nagegaan of de uitkomsten tussen de landen vergelijkbaar zijn.

Vervolgens komt de vraag boven om welke referentie het gaat. Een historische of een geografische? Zoals beschreven in hoofdstuk 2 gaat het natuurbeleid niet uit van een referentie in het verleden of van elders, maar wordt de referentie gepositioneerd in de toekomst en staat de ruimte voor processen veel meer centraal bij de beschrijving van de gewenste toestand.

Een laatste punt dat we hier aanstippen bij de procedure van toewijzing volgens de KRW is dat het nog niet duidelijk is op welk schaalniveau aan Brussel dient te worden gerapporteerd. Wanneer dit op het niveau van het (nationaal deel van het) stroomgebied is, is toewijzing van allerlei kleine wateren (denk aan sloten) misschien niet relevant. Wanneer rapportage voor elk water nodig is, geldt dit ook voor de toewijzing. In Nederland wordt vooralsnog ingezet op een implementatie die zo weinig mogelijk van invloed is op de huidige organisatie en praktijk van het waterbeheer. Nederland heeft ook al een ruime geschiedenis ten aanzien van het waterbeheer. De indruk bestaat dat andere landen een veel meer gedetailleerde uitwerking nastreven en de KRW meer als kans zien om het waterbeheer goed op poten

te zetten. Het is vooralsnog niet goed te voorzien in hoeverre deze verschillende benaderingen van invloed zijn op concrete beslissingen die verband houden met de KRW.

4.2 Toewijzing op basis van het Natuurbeleid

Vanwege onduidelijkheid over de precieze interpretatie van de KRW en de mogelijk zeer arbeidsintensieve aanpak is een daadwerkelijke toewijzing op basis van de KRW niet gedaan. Daarnaast is er reeds bestaand natuurbeleid in Nederland en het is dan ook zinvol na te gaan hoe een toewijzing er uit zou kunnen zien op basis van dit bestaande beleid. Dit kan helderheid verschaffen met betrekking tot de inzet van Nederland in internationale discussies en maakt het mogelijk om in een vroeg stadium discrepanties tussen Nederlands en Europees beleid aan het licht te brengen.

Uitgangspunt voor de toewijzing van wateren aan de categorieën van de KRW dat de benodigde referenties voor de watertypen van de Kaderrichtlijn stroken met de beschrijving van de natuurdoeltypen. De wateren overeenkomend met de natuurdoeltypen van hoofdgroep 1 of van de hoofdgroepen 1 en 2 kunnen hierbij als uitgangspunt worden genomen voor 'natuurlijke' wateren. Op grond van deze lijsten kunnen de meeste rijkswateren als 'natuurlijk' worden beschouwd indien wordt uitgegaan van hoofdgroep 1 en 2 en komen weinig grote watersystemen (eigenlijk alleen - een deel van - de Waddenzee) voor de classificatie 'natuurlijk' in aanmerking indien van alleen hoofdgroep 1 wordt uitgegaan. Afhankelijk van de keuze dient voor de meeste, dan wel voor enkele rijkswateren gestreefd te worden naar het GET. De andere watersystemen zouden het MEP als doel moeten hebben (hoofdstuk 2).

De discussie spitst zich toe op hoofdgroep 2 van het natuurbeleid, waarbij enige beïnvloeding van grootschalige landschapsvormende (abiotische en biotische) processen wordt toegelaten. Op grond van de volgende twee overwegingen kan worden besloten om de wateren die vallen onder hoofdgroep 2 niet aan te merken als 'natuurlijk':

- *Inhoudelijk:* Zowel de typen van hoofdgroep 1 als die van hoofdgroep 2 gaan uit van een zodanig medegebruik dat er geen schade optreedt. Het ligt niet voor de hand dat dit toelaatbaar is voor grote delen van Nederland; in het rivierengebied bijvoorbeeld zal veiligheid, transport en ook recreatie een zodanige rol blijven spelen dat de natuur zich niet optimaal kan ontwikkelen. Alleen kleinere eenheden daarbinnen zullen een extensief medegebruik kennen zonder schade aan de natuur. Dit betreft dan vaak niet de hoofdstroom, maar nevengeulen en delen van de uiterwaarden. Als gevolg van de genoemde functies, zal de hoofdstroom in de meeste gevallen een sterk veranderd karakter behouden. Illustratief zijn de beschrijving van de typen 2.4 en 2.5 (respectievelijk laag- en hoog dynamisch rivierenlandschap). Hier is rekening gehouden met delen van de rivier met een groot verval en bijbehorende stroming en gestuwde delen, waar zijwaarts watertransport relatief belangrijker is. Hierbij zijn de referenties op basis van natuurlijke omstandigheden geconstrueerd, rekening houdend met al dan niet stuwings van het pand. Iets dergelijks geldt voor de aanwezigheid van winterdijken. Bovendien zijn er harde structuren in de rivieren aangebracht die er voor zorgen dat de rivieren voldoende diepte hebben (ten behoeve van scheepvaart), wat niet spoort met echte natuurlijke omstandigheden.
- *Strategisch:* Het bereiken van de Kaderrichtlijn doelstelling is gekoppeld aan de duur van een planperiode. De referentiewaarden voor de 'natuurlijke' oppervlaktewateren is in principe tijdloos. Dit kan een beperking zijn voor bijvoorbeeld de afgesloten zee-armen, waarvan nu nog niet duidelijk is of en in welke mate verzilting terug kan keren en waarvan duidelijk is dat waterpeilregulatie altijd aan de orde blijft, zodanig dat het resultaat voor de natuur niet optimaal hoeft te zijn. De referentiewaarden moeten echter wel vooraf worden vastgelegd. Omdat er een tijdsfactor in het MEP zit, gekoppeld aan de duur van een planperiode, geeft dit meer ruimte om op termijn andere doelen na te streven. Deze gewijzigde doelen kunnen dan het resultaat zijn van een iteratief proces, op basis van een soort beleidsanalyse (met inbegrip van kosten).

Wateren komen alleen in aanmerking voor hoofdgroep 1 of 2, indien het schaalniveau voldoende groot is voor min of meer gesloten waterkringlopen. Dit geldt dus niet voor individuele kleine meren bijvoorbeeld. Illustratief hierbij is de rol van trekvis. De gewenste aanwezigheid van deze soort heeft consequenties voor het gebied van paaiplaats tot de zee. Het voordeel van de grote schaal is dat allerlei gewenste soorten ook niet bij elkaar in een klein water hoeven te zitten (monitoring/beoordeling). Tot

nu toe is steeds gesproken over de grote (rijks)wateren, die behalve de kanalen altijd voldoen aan de eisen gesteld aan de omvang. Allerlei kleine (regionale) wateren kunnen echter ook liggen in 'droge' gebieden waar hoofdgroep 1 of 2 bereikt is of doel is. Te denken valt aan vennen en beken. Wanneer voor de Waddeneilanden op hoofdgroep 1 wordt ingezet, betekent dit dat de daarin liggende duinplassen de classificatie 'natuurlijk' dienen te krijgen. Actueel is hoofdgroep 1 nog nauwelijks bereikt, maar voor een aantal gebieden wordt daar wel op ingezet.

Wanneer het natuurbeleid als uitgangspunt wordt genomen, is het de vraag of het mogelijk is om binnen grotere eenheden elementen te onderscheiden die een afwijkende classificatie hebben. Het rivierengebied kan bijvoorbeeld de status sterk veranderd krijgen, terwijl daarbinnen een kanaal als verbinding tussen rivieren en/of gegraven wateren in de uiterwaarden de status kunstmatig krijgen en een stuk nevengeul als natuurlijk kan worden beschouwd. Voorwaarden van een afwijkende toekenning binnen natuurlijke wateren zou kunnen zijn dat deze elementen geen negatieve uitstraling op het overige deel hebben en dus als geïsoleerd mogen worden beschouwd.

Resumerend kan op basis van het natuurbeleid worden voorgesteld om wateren die als zodanig niet beheerd worden de status 'natuurlijk' toe te kennen in de zin van de classificatie van de KRW. Dat betekent dus de

- grote wateren die vallen onder hoofdgroep 1, zoals met name de Waddenzee (mits zonder schadelijk gebruik en dat is nu nog slechts beleid voor bepaalde zones), en
- onbeheerde, kleine wateren binnen een 'droog' type uit hoofdgroep 1.

Aan de andere kant kunnen op basis van de genoemde overwegingen de overige watersystemen worden toegedeeld aan de overige categoriën volgens de KRW:

- de grote rivieren, overige getijdenwateren, grote meren krijgen de status 'sterk veranderd' (want deze behoren tot hoofdgroep 2 of 4),
- onbeheerde kleine wateren in gebieden buiten hoofdgroep 1 krijgen eveneens de status 'sterk veranderd',
- grote en kleine kanalen en voor delfstofwinning gegraven wateren krijgen de status 'kunstmatig'.

5. Aandachtspunten

Beschrijvingen van de natuurdoeltypen uit de hoofdgroep 1 en 2 kunnen onderdeel uitmaken van de referentiebeschrijvingen die moeten worden gemaakt in het kader van de KRW. Alleen voor de typen die zijn aangewezen als hoofdgroep 1, lijkt het er op of deze referenties ook daadwerkelijk kunnen worden benaderd. Het doel volgens de KRW is niet het realiseren van de referentie, maar een afgeleide daarvan, de goede ecologische toestand. De afstand tussen de referentie en de GET is bepalend voor de hoeveelheid wateren die als natuurlijk in de zin van de KRW kunnen worden beschouwd. Ook het ambitieniveau van hoofdgroep 2 uit het natuurbeleid is hoog. Wanneer deze wordt gebruikt voor het MEP van sterk veranderde of kunstmatige wateren, dan kan het GEP daar mogelijk ver vandaan komen te liggen. Denk hierbij bijvoorbeeld weer aan de rol van scheepvaart in de grote rivieren: dit past dan niet goed in het MEP, maar zal binnen de planperiode niet verdwijnen en het is de vraag of daar überhaupt naar gestreefd dient te worden. Analooq aan het gebruik van de beschrijvingen van natuurdoeltypen van hoofdgroep 1 en 2 voor de referentie (de bovengrens van de zeer goede toestand of het maximaal ecologische potentieel), lijkt het mogelijk om beschrijvingen van hoofdgroep 3 en 4 te gebruiken bij het invullen van GET en GEP.

Doelsoorten spelen een centrale rol bij de natuurdoeltypen. Aangenomen wordt dat doelsoorten goed meetbaar zijn, omdat doelsoorten pas geselecteerd kunnen worden als het huidig voorkomen en de trend over meerdere decennia kan worden vastgesteld. Het meten van deze vaak zeldzame soorten stelt echter specifieke eisen aan het monitoringsprogramma. Nagegaan moet worden in hoeverre de door de Kaderrichtlijn gestelde criteria aan monitoring voldoen voor het detecteren van de doelsoorten. In het kader van het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) worden de algemenere doelsoorten steekproefsgewijs gemonitord en de meest zeldzame integraal en gericht. Bovendien stelt de KRW eisen aan de te meten soortgroepen en aan het type metingen (abundantie, samenstelling) die niet overeenkomen met de criteria vanuit het natuurbeleid. Behalve nagaan wat er eventueel aanvullend voor het natuurbeleid nodig is, moet worden nagedacht over wat te doen met zaken die voor de Kaderrichtlijn extra worden gemeten. Voor fytoplankton is nog geen analyse gemaakt, waarmee een lijst met doelsoorten kan worden samengesteld. Verder worden er voor een beperkt aantal groepen macrofauna doelsoorten aangewezen.

Wanneer de huidige doelsoorten als maatgevend worden genomen, moet deze lijst goed nagelopen worden. Een aantal soorten mag bijvoorbeeld zeker niet binnen de planperiode worden verwacht ook al worden de condities daarvoor geschikt gemaakt. In enkele gevallen zal de discussie over het actief uitzetten van gewenste soorten actueel worden (bijvoorbeeld de zaadverspreiding te versnellen of om toppredatoren terug te krijgen). Verder zal een aantal soorten niet terugkeren omdat hun functionele plaats in het voedselweb is overgenomen door exoten. In het algemeen wordt vanuit het natuurbeleid anders gedacht over exoten dan gewoon is in het waterbeheer. In het natuurbeleid bestaat de neiging zich minder snel neer te leggen bij de ontstane situatie.

De huidige voedselrijkdom, het huidige peilbeheer en mogelijk andere factoren spelen een rol bij de grote aanwezigheid van sommige gewenste soorten. Watervogels hebben baat bij het grote voedselaanbod dat mede samenhangt met een bepaalde mate van verrijking van het water en kunnen bovendien door lage waterpeilen in de wintermaanden beter foerageren op waterplanten (van Eerden, 1997; Noordhuis et al., 2000). Streven naar meer natuurlijke omstandigheden kan effect hebben op de grote aantallen van soorten, ook de gewenste. Overigens is natuurbeheer altijd een kwestie van het selectief bevoordelen van een bepaald deel van de biodiversiteit. Mogelijk worden overwegingen als deze bedoeld met de opmerking 'milieu in bredere zin' onder a i in paragraaf 2.2, maar het is niet duidelijk of eventuele consequenties hiervan goed zijn doordacht.

Literatuur

- Bal, D., H.M. Beije, Y.R. Hoogeveen, S.R.J. Jansen & P.J. van der Reest, 1995. Handboek Natuurdoeltypen in Nederland. Rapport IKC Natuurbeheer nr. 11, Wageningen.
- Bal, D., M. Fellingier, A.J.F.M. van Opstal, in voorbereiding. Handboek Natuurdoeltypen. Expertisecentrum LNV.
- Eerden, M.R. van, 1997. Patchwork; Patch use, habitat exploitation and carrying capacity for water birds in Dutch freshwater wetlands. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Van Zee tot Land 65, Lelystad.
- Europese Parlement, 2000. Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513, Brussel.
- Natuur voor mensen, mensen voor natuur, 2000. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- Noordhuis, R., D.T. van der Molen & M. van den Berg, 2000. WAVOMIJ, voorspellingsmodel voor watervogels, rekenregels Veluwemeer. RIZA werkdocument 2000.093X, Lelystad.
- UNEP, 1992. Convention on Biological Diversity. United Nations Environment Programme, New York.

Bijlage 1: Overzicht van kenmerken van de vier hoofdgroepen van het natuurbeleid

	<u>Hoofdgroep 1</u>	<u>Hoofdgroep 2</u>	<u>Hoofdgroep 3</u>	<u>Hoofdgroep 4</u>
Naam	nagenoeg-natuurlijk	begeleid-natuurlijk	half-natuurlijk	multifunctioneel
Toekomstbeeld	globaal	globaal	concreet	zie 1/2/3
Strategie				
* ruimtelijke schaal	landschap > duizenden ha	landschap > 500 ha	ecotoop / mozaïek tot 500 ha	zie 1/2/3
* situering	vooral procesbepaald	proces- en patroonbepaald	proces-, patroon- en soortbepaald	zie 1/2/3 + gebruiksbepaald
* processen	niet gestuurd	integraal gestuurd	detailgestuurd	zie 1/2/3
* patronen	niet vastgelegd	niet vastgelegd	vastgelegd, eventueel cyclische successie	zie 1/2/3
* sturingsvariabelen	geen	procesgericht op landschapsniveau	proces- en patroongericht tot op ecotoopniveau	zie 1/2/3 + schade door gebruik
Inrichting				
* natuurtechnisch	alleen in beginfase	alleen in beginfase	eventueel herhaald	zie 1/2/3
* milieukundig	alleen in beginfase	alleen in beginfase	zonodig permanent	zie 1/2/3
Beheer				
* intern natuurbeheer	geen	geen	deels noodzakelijk	zie 1/2/3
* compartimentering	geen	geen	mogelijk in mozaïek	zie 1/2/3
* medegebruik	(zeer) extensief	(zeer) extensief	(vrij) extensief	schade veroorzakend
Ontwikkeling				
* succesiestadium	meestal diverse stadia	diverse stadia	één stadium / mozaïek	zie 1/2/3
* ontwikkelingsduur	gemiddeld lang	gemiddeld lang	vrij kort	zie 1/2/3
* voorspelbaarheid	op lange termijn gemiddeld gering	op lange termijn gemiddeld vrij gering	vrij groot	zie 1/2/3