

PILOTS KADERRICHTLIJN WATER EEMS EN MIDDEN-HOLLAND

EINDRAPPORT

AUTEURS:

Jelte Bosma, RIZA
Sonja Busch, Royal Haskoning

RIZA rapport: 2002.038
ISBN 90-369-5466-5

AUGUSTUS 2002

De rapportages van de pilots Eems en Midden-Holland zijn in te zien, te downloaden en verkrijgbaar via www.pilotskaderrichtlijnwater.nl

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING	5
1.1 Aanleiding: de Kaderrichtlijn Water	5
1.2 Implementatie van de richtlijn in Nederland en de pilots	6
1.3 Pilotstudies	7
1.4 Leeswijzer	7
2 PILOTSTUDIES EEMS EN MIDDEN-HOLLAND	9
2.1 De pilotgebieden	9
2.2 Het stroomgebiedsbeheersplan in de tijd	10
2.3 Werkwijze en afbakening van de pilots	11
3 RESULTATEN VAN DE PILOTSTUDIES	13
3.1 Gebiedsbeschrijving en doelstellingen	13
3.2 Menselijke belasting	18
3.3 Monitoring	19
3.4 Maatregelen	20
3.5 Economische aspecten	20
3.6 Beschermde gebieden	21
3.7 Betrekken van het publiek	22
3.8 Betrekken van andere partijen	23
3.9 Het stroomgebiedsbeheersplan	23
3.10 Zout water	24
3.11 Internationale afstemming	24
3.12 Raakvlakken met WB21	25
3.13 Tot slot: schaalniveau	27
4 KANSSEN VAN DE KADERRICHTLIJN WATER	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Gesignaleerde kansen bij de pilots	29
5 SLOTBESCHOUWINGEN	31
5.1 Informatiebeschikbaarheid	31
5.2 Schaalniveau	31
5.3 Rol en inspanning van de waterbeheerders	31
5.4 Bewustwording	32
5.5 Hoe verder	32
LITERATUURLIJST	33
COLOFON	achterin omslag



1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING: DE KADERRICHTLIJN WATER

Op 22 december 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (de 'KRW', 2000/60/EC) gepubliceerd in het EG-Publicatieblad. Op dat moment is de richtlijn ook in werking getreden.

Een belangrijke aanleiding voor deze KRW is het harmoniseren en samenbrengen van de versnipperde Europese waterwetgeving. Doelstelling van de KRW is, uitgaande van een stroomgebiedbenadering:

- aquatische en terrestrische systemen, wat de waterbehoefte ervan betreft, voor verdere achteruitgang te behoeden en te beschermen;
- het duurzaam gebruik van water te bevorderen op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
- het bereiken van een verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritair stoffen en door stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies of verliezen van prioritair gevaarlijke stoffen;
- zorgen voor een progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en voorkoming van verdere verontreiniging en bij te dragen aan de afzwakking van de gevolgen van overstroming en perioden van droogte.

Het stroomgebiedsbeheersplan is één van de belangrijkste instrumenten van de KRW. Iedere 6 jaar moet voor elk stroomgebiedsdistrict zo'n plan gemaakt worden, beginnend in 2009. In Nederland zijn de stroomgebiedsdistricten Eems, Maas, Rijn en Schelde onderscheiden. Alle vier maken zij deel uit van een internationaal stroomgebiedsdistrict. Voor grensoverschrijdende stroomgebieden moeten de plannen internationaal worden afgestemd, bij voorkeur wordt (ook) een gezamenlijk plan gemaakt. Elk land blijft echter verantwoordelijk voor zijn deel van het stroomgebied en de plannen daarvoor.

De KRW schrijft in feite 'rationeel waterbeheer' voor. De kern van het stroomgebiedsbeheersplan is eigenlijk eenvoudig: het watersysteem wordt beschreven, aangegeven wordt wat een goede toestand zou zijn, in hoeverre daaraan wordt voldaan en vervolgens welke maatregelen genomen (moeten) worden om die goede toestand te bereiken. In 2015 wordt beoordeeld of de doelstellingen gehaald zijn. Als dat niet het geval is, moet aangegeven worden wat daarvan de oorzaak is en welke extra maatregelen genomen zullen worden.

Ook worden enkele meer 'organisatorische' zaken in het stroomgebiedsbeheersplan opgenomen: wie het bevoegd gezag is, hoe inspraak en overleg vormgegeven wordt, een register van andere plannen, een overzicht van waar welke informatie te vinden en op te vragen is, en op welke wijze de kosten worden doorberekend voor het 'gebruik' en 'verbruik' van water (dit zijn respectievelijk activiteiten waardoor het water belast wordt en het letterlijk verbruiken van water voor bijvoorbeeld drinkwater of beregening).

In het volgende kader is de indeling van het stroomgebiedsbeheersplan in 11 hoofdstukken (elementen) weergegeven.

DE ELEMENTEN VAN EEN STROOMGEBIEDSBEHEERSPLAN, VOLGENS BIJLAGE VII VAN DE KRW:

1. een algemene beschrijving van de kenmerken van het gebied
2. overzicht van de significante belasting en effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlakte- en grondwater
3. kaarten met beschermde gebieden
4. kaarten met monitoringnetwerken en de resultaten ervan voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden
5. milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden
6. een samenvatting van de economische analyse van het watergebruik
7. een samenvatting van het maatregelenprogramma, inclusief de wijze waarop de milieudoelstellingen zullen worden bereikt
8. een register van meer gedetailleerde programma's en beheersplannen voor het stroomgebiedsdistrict, voor specifieke deelstroomgebieden, sectoren, aangelegenheden of watertypen, alsmede een samenvatting
9. een samenvatting van maatregelen inzake voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten daarvan en de planwijzigingen die daarvan het gevolg zijn
10. een overzicht van bevoegde autoriteiten
11. contactpunten en procedures voor het verkrijgen van informatie voor voorlichting en raadpleging van het publiek en informatie over de te nemen maatregelen en monitoringgegevens.

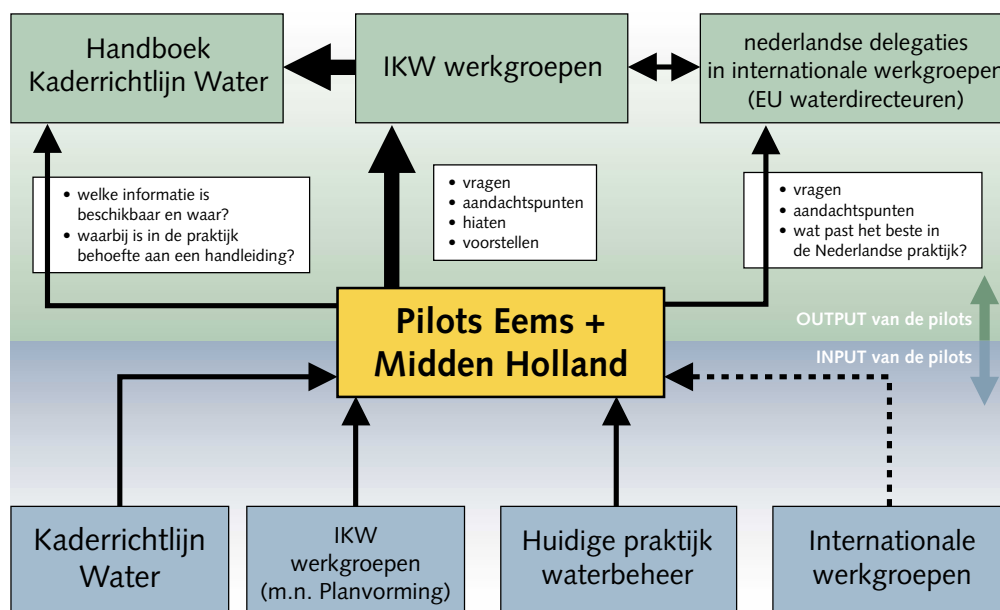
1.2 IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN IN NEDERLAND EN DE PILOTS

Om de implementatie voor te bereiden is in 1998 de projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water (IKW) ingesteld. De projectgroep is een samenwerkingsverband van de Ministeries van VenW, VROM, LNV, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen. De projectgroep verkent en werkt de gevolgen van de implementatie uit. Daartoe heeft de projectgroep eerst een overzicht gemaakt van de consequenties van de invoering van de richtlijn. Ten aanzien van de stroomgebiedsbeheersplannen was de projectgroep van mening dat nader onderzoek nodig was.

In opdracht van IKW zijn daarom in april 2001 twee pilotstudies gestart, Eems en Midden-Holland. In de pilotstudies is verkend welke informatie nodig is voor een stroomgebiedsbeheersplan, of deze informatie bij de diverse overheden te vinden is, en waar. Daarbij zijn kansen en knelpunten naar voren gekomen. In de pilotstudies zijn voorstellen van de nationale projectgroep IKW omtrent de invulling van het stroomgebiedsbeheersplan getoetst aan de ervaringen van de waterbeheerders.

Andere activiteiten van IKW tussen januari 2001 en eind 2002, naast het uitvoeren van pilots, zijn de voorbereiding van de benodigde wetswijzigingen, versterkte nadruk op communicatie over de KRW en het opstellen van een Handboek implementatie KRW.

De ervaringen uit de pilots worden door IKW werkgroepen opgepakt en ook gebruikt voor het opstellen van het handboek (zie figuur op volgende pagina).



1.3 PILOTSTUDIES

Het doel van de pilots is het door de regionale waterbeheerders gezamenlijk bezien van de eisen waaraan een stroomgebiedsbeheersplan volgens de KRW moet voldoen.

Er is bekeken:

1. hoe de diverse overheden op basis van beschikbare informatie (o.a. bestaande plannen) een stroomgebiedsbeheersplan kunnen opstellen,
2. welke knelpunten en aandachtspunten hieruit volgen, en
3. wat nader uitgezocht moet worden om die knelpunten te verhelpen.

Enerzijds is in de pilots bekeken welke informatie voor stroomgebiedsbeheersplannen al in de bestaande plannen te vinden is. Anderzijds kan de kennis die in dit project is ontwikkeld direct worden gebruikt bij het vormgeven van het stroomgebiedsbeheersplan, vooruitlopend op de eerste rapportageverplichting in 2004 en het opleveren van het plan in 2009.

Daarnaast is in een apart deelproject specifiek aandacht besteed gegeven aan de raakvlakken tussen de KRW en Waterbeheer in de 21e eeuw (WB21). In de Pilot Midden-Holland is middels een workshop en interviews met de deelnemende partijen stilgestaan bij de kansen die de KRW biedt, in het bijzonder voor het regionale waterbeheer.

1.4 LEESWIJZER

DIT EINDRAPPORT

In deze eindrapportage zijn de belangrijkste bevindingen van de pilotstudies Eems en Midden-Holland opgenomen. Na een algemene inleiding op de KRW, de implementatie in Nederland en de aanleiding van de uitgevoerde pilotstudies, wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het kader en de werkwijze van beide pilots.

De belangrijkste bevindingen van de pilots Eems en Midden-Holland, gerangschikt naar

thema, zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Daarbij zijn de bevindingen, voor zover deze aanvullend op elkaar waren, niet uitgesplitst naar de afzonderlijke pilots. Daar waar bevindingen uniek of conflicterend met elkaar waren, is dit wel vermeld. De eerste acht thema's in hoofdstuk 3 hebben betrekking op elementen van een stroomgebiedsbeheersplan. De daarop volgende paragrafen gaan in op een aantal elementoverstijgende thema's. De kansen die de KRW biedt aan waterbeheerders, hebben een speciale plek gekregen binnen de pilotstudies. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 een slotbeschouwing gegeven.

De voorliggende eindrapportage van de Pilots Eems en Midden-Holland is bedoeld voor zowel mensen die niet (goed) thuis zijn in de KRW, als betrokkenen bij de pilots. Het document geeft (slechts) de belangrijkste bevindingen weer van beide pilots.

DE ACHTERGRONDRAPPORTAGES

In de pilotstudies is een grote hoeveelheid informatie verzameld. Om te voorkomen dat dit als naslag verloren gaat, is voor zowel Eems als Midden-Holland een achtergrondrapportage beschikbaar. Daarin zijn op gestructureerde wijze de diverse elementen van een stroomgebiedsbeheersplan, zoals de KRW voorschrijft, uitgewerkt. Daarnaast zijn de uitgebreide resultaten van de pilots opgenomen. De beschikbare informatie is op een rijtje gezet - met bronverwijzingen - en er wordt ingegaan op de bruikbaarheid van de informatie. De achtergrondrapportages zijn bedoeld voor degenen die actief bij de implementatie van de KRW betrokken zijn (of worden) en dienen als naslagwerk.

Omdat de resultaten van de pilot Eems eerder beschikbaar waren dan van de pilot Midden-Holland, is voor eerstgenoemde pilot ook een apart hoofdrapport met de belangrijkste bevindingen beschikbaar.

In de eindrapportage is alleen ten behoeve van de leesbaarheid ingegaan op de precieze werking van de KRW. In de achtergrondrapportages van beide pilots wordt nader uitgewerkt wat de Kaderrichtlijn vraagt ten aanzien van elk element.

Bovenstaande rapporten zijn ook in te zien, te downloaden en verkrijgbaar via:
www.pilotskaderrichtlijnwater.nl

2 PILOTSTUDIES EEMS EN MIDDEN-HOLLAND

2.1 DE PILOTGEBIEDEN



Deelgebieden WB21 en grenzen internationale stroomgebiedsdistricten. Versie juli 2002.

PILOT EEMS

Het pilotgebied omvat het Nederlandse deel van het Eemsstroomgebied (zie kaart). Om een aantal redenen is het Eemsstroomgebied een interessant gebied voor een pilot. Het is één van de gebieden waarvoor een stroomgebiedsbeheersplan gemaakt moet worden. Het gebied is heel gevarieerd, waardoor veel zaken uit de KRW getoetst kunnen worden. Het heeft karakteristieken van hoog-Nederland en van laag-Nederland en kent sterk door de mens beïnvloede en meer natuurlijke delen.

Daarnaast is interessant aan dit gebied dat het internationale aspect goed gezien kan worden. Het Nederlandse deel van het Eemsstroomgebied is een duidelijk afgebakend deelstroomgebied, er zijn namelijk geen noemenswaardige grensoverschrijdende waterlopen. Pas bij het uitmonden in de Eems-Dollard komen het Nederlandse en Duitse deel samen. Enerzijds kan het stroomgebiedsbeheersplan zelfstandig worden bekeken, zonder al te veel afhankelijkheden van de situatie over de grens. Anderzijds kan na het verkrijgen van duidelijkheid over de uitwerking van de KRW voor het Nederlandse (regionale) waterbeheer de afstemming met het Duitse deel van het Eemsstroomgebied worden gezien. Voor de Eems bestond er ten tijde van de pilot geen eenduidige internationale overlegstructuur. In de pilot is dieper ingegaan op de vraag of de KRW aanleiding geeft om de huidige samenwerking en afstemming tussen Nederland en Duitsland, in de geest van de richtlijn, te verbreden.

Naast de provincies Groningen en Drenthe, de waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest en Rijkswaterstaat Directie Noord-Nederland waren ook Duitse waterbeheerders bij deze pilot betrokken.

PILOT MIDDEN-HOLLAND

Het gebied Midden-Holland is gekozen omdat het interessant is om na te gaan hoe een richtlijn, die een sterke nadruk legt op de ecologie, uitwerkt in een economisch belangrijk gebied.

Het beschouwde gebied is het beheersgebied van de Hoogheemraadschappen Rijnland, Schieland en Delfland, inclusief het Noordzeekanaal, de Nieuwe Waterweg en een deel van de Noordzee (tot aan de 12 mijl zone). Dit gebied komt vrijwel overeen met het gebied 'Zuid-Holland' op de kaart van het advies van de Commissie WB21 (zie kaart). Voor dit gebied wordt in het kader van WB21 een deelstroomgebiedsvisie uitgewerkt. Alleen behoren de rijkswateren en de Noordzee niet tot dat WB21-gebied en worden die bij de KRW wel meegenomen.

Naast bovenstaande Hoogheemraadschappen zijn bij deze pilot de provincies Noord- en Zuid-Holland en de Rijkswaterstaatsdirecties Noord-Holland, Zuid-Holland en Noordzee betrokken.

2.2 HET STROOMGEBIEDSBEHEERSPLAN IN DE TIJD

In de pilots zijn de eisen waaraan een stroomgebiedsbeheersplan volgens de KRW moet voldoen gezamenlijk met de regionale waterbeheerders in de pilotgebieden bekeken. Deze eisen hoeven niet allemaal op hetzelfde moment ingevuld te worden. De KRW houdt de tijdschaal in onderstaande tabel aan.

Niet alle elementen (zie § 1.1) van het stroomgebiedsbeheersplan worden specifiek genoemd. In onderstaande beschrijving is, waar relevant, aangegeven om welke elementen van het stroomgebiedsbeheersplan het gaat. De overige elementen moeten strikt genomen op z'n vroegst in 2009 gereed zijn, bij het definitieve stroomgebiedsbeheersplan.

2003	Implementatie van de Kaderrichtlijn in nationale wetgeving
	Aanwijzing van de bevoegde autoriteit (wordt vastgelegd in element 10)
2004	Analyse van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, met een voorlopige aanwijzing van wateren als natuurlijk, sterk veranderd of kunstmatig (element 1)
	Beoordeling van de gevolgen van menselijke activiteit (element 2)

	Opstellen register van beschermde gebieden (element 3)
	Economische analyse van het watergebruik (onderdeel van element 6)
2006	Opstellen en operationeel maken van monitoringprogramma's (meetnet gepresenteerd in element 4)
	In overleg met betrokkenen wordt er een werkprogramma voor de realisatie van een stroomgebiedsbeheersplan opgesteld
2007	Tussentijds verslag van belangrijke waterbeheerkwesties, inclusief inspraakrondes voor betrokkenen (onderdeel van element 9)
2008	Presentatie van het ontwerp-stroomgebiedsbeheersplan, inspraakrondes voor betrokkenen (onderdeel van element 9)
2009	Opstellen van programma's van maatregelen (samenvatting ervan in element 7) DEFINITIEVE PRESENTATIE STROOMGEBIEDSBEHEERSPLAN
2010	Invoering nieuwe tarieven voor water, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende sectoren: industrie, huishoudens, landbouw (onderdeel van element 6)
2012	De programma's van maatregelen zijn volledig operationeel Eerste tussenrapportage van het stroomgebiedsbeheersplan
2015	Eerste termijn voor het bereiken van de doelstellingen (zoals vastgelegd in element 5 en gepresenteerd in element 4) Presentatie van tweede stroomgebiedsbeheersplan, inclusief maatregelen-programma

Belangrijke jaartallen zijn 2004, 2009 en 2015. In 2004 moet reeds een belangrijk deel van het stroomgebiedsbeheersplan aan de EU gerapporteerd worden. Waar dat mogelijk was, is in de pilots gekeken wat de consequenties kunnen zijn van keuzes die in 2004 gemaakt worden voor de overige onderdelen, die pas later gereed moeten zijn. Het eerste stroomgebiedsbeheersplan moet in 2009 gereed zijn en alle onderdelen moeten dan ook gereed zijn. Vervolgens wordt het stroomgebiedsbeheersplan iedere zes jaar herzien. De eerste tussenrapportage is in 2012 en vervolgens iedere zes jaar. De eerste herziening van het stroomgebiedsbeheersplan vindt plaats in 2015. Dan moeten ook de doelstellingen die in 2009 vastgesteld worden bereikt zijn.

2.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING VAN DE PILOTS

In de pilot is geen stroomgebiedsbeheersplan uitgewerkt. Er is gezocht naar informatiebronnen waarmee specifieke eisen van de KRW vervuld kunnen worden. De kapstok hiervoor wordt gevormd door bijlage VII van de KRW, waarin de elementen van een stroomgebiedsbeheersplan worden opgesomd. Ook is verkend of informatie ontbreekt of tekortschiet; dit is als een hiaat gerapporteerd. Waar mogelijk is beschreven welke activiteit nodig is om informatie in de gevraagde vorm beschikbaar te maken. Daarnaast zijn aandachtspunten genoteerd.

Er is uitgebreid gebruik gemaakt van de resultaten van de nationale IKW werkgroepen. Ten tijde van de pilot waren nog geen (goedgekeurde) afgeronde internationale richtsnoeren ('guidances') beschikbaar van de verschillende Europese werkgroepen over de implementatie van de KRW. Er is wel zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de kennis van nationale deelnemers aan internationale werkgroepen.

In de pilots namen vertegenwoordigers van de belangrijkste regionale waterbeheerders deel, hierin ondersteund door RIZA/RIKZ. De projectleiding was in handen van het RIZA. Daarnaast is gewerkt met een projectteam en een stuurgroep (bestuurders) waaraan dezelfde partijen deelnamen.



3 RESULTATEN VAN DE PILOTSTUDIES

In dit hoofdstuk zijn voor verschillende thema's de belangrijkste bevindingen uit de pilots Eems en Midden-Holland weergegeven. De eerste acht thema's in het hoofdstuk hebben betrekking op elementen van een stroomgebiedsbeheersplan (zie ook § 1.1). De daarop volgende paragrafen 3.9 tot en met 3.13 gaan in op een aantal element-overstijgende thema's. In de tekst wordt, waar nodig, per thema ingegaan op de vereisten van de KRW. Voor meer resultaten wordt verwezen naar de achtergrondrapportages.

3.1 GEBIEDSBSCHRIJVING EN DOELSTELLINGEN

In paragraaf 3.1.1 wordt een aparte inleiding gegeven over hoe de gebiedsbeschrijving en de doelstellingen samenhangen. Het vaststellen van doelstellingen is een belangrijk onderdeel van de KRW, misschien wel de kern van de richtlijn. De gebiedsbeschrijving is een belangrijke basis voor de doelstellingen. Hiermee wordt de samenhang van de elementen van een stroomgebiedsbeheersplan (zie § 1.1) verduidelijkt. In paragraaf 3.1.2 en 3.1.3 worden de bevindingen uit de pilots voor gebiedsbeschrijving en doelstellingen verwoord.

3.1.1 SAMENHANG TUSSEN DE GEBIEDSBSCHRIJVING EN DOELSTELLINGEN IN DE KRW

DE METHODIEKEN

Zowel het grondwater als het oppervlaktewater wordt binnen het stroomgebied onderscheiden in waterlichamen en per waterlichaam beschreven. Dit wordt gedaan om vervolgens op het niveau van (al dan niet gegroepeerde) oppervlakte- en grondwaterlichamen specifieke doelstellingen te kunnen formuleren, de verstoring door menselijke activiteiten te beschrijven en te monitoren.

De oppervlaktewateren worden eerst ingedeeld in vier categorieën water (meren, rivieren, overgangswateren en kustwateren). Per water stelt de KRW een set parameters ter beschikking voor een uniforme manier van beschrijven (typeren). Een waterlichaam aanwijzen als 'sterk veranderd' of 'kunstmatig' in plaats van 'natuurlijk' geeft de mogelijkheid een aangepaste milieudoelstelling te omschrijven. De onderscheiden meren, rivieren, overgangswateren en kustwateren kunnen, door ze aan de hand van fysische en chemische parameters te beschrijven, gegroepeerd worden in clusters van vergelijkbare waterlichamen: 'watertypen'. Voor ieder watertype kan vervolgens een onverstoorde staat – 'referentietoestand' – omschreven worden. Deze dient als maatlat voor het vaststellen van de ecologische milieudoelstellingen. De referentieomstandigheden kunnen bestaan uit een verwijzing naar bestaande wateren of worden met behulp van modellen beschreven. Wanneer dat niet mogelijk is kunnen de omstandigheden op basis van expert judgement beschreven worden.

De doelstellingen voor oppervlaktewater zijn zowel ecologisch als chemisch. Voor de ecologische parameters (onderverdeeld in biologische, fysisch-chemische en hydromorfologische) worden 5 klassen onderscheiden: van zeer goed (de referentieomstandigheden) tot slecht. Voor de chemische toestand zijn er 2 klassen: goed of slecht. Bij de beoordeling van de chemische toestand van oppervlaktewater komen alleen de kwaliteitsdoelstellingen voor de stoffen die zijn opgenomen in 2 bijlagen van de KRW (IX en X; resp. geselecteerde zwarte lijst stoffen en 33 prioritaire stoffen) in aanmerking.

De doelstellingen voor grondwater zijn chemisch en kwantitatief (hoeveelheid en grondwaterstand), en deels ‘indirect’: de invloed van grondwater op terrestrische natuur en oppervlaktewater levert afgeleide doelstellingen voor grondwater op. Voor beide doelstellingen kan het grondwater in 2 klassen vallen: goed of slecht.

OMGAAN MET DOELSTELLINGEN

Er moeten doelstellingen vastgesteld worden voor zowel oppervlaktewater als grondwater, met voor de Nederlandse situatie deels ongebruikelijke parameters. Een ander verschil met huidige doelstellingen is dat deze in 2015 gehaald moeten zijn en dat er verantwoording aan de EU over afgelegd moet worden. Als er redenen zijn waardoor doelstellingen niet gehaald worden, kan in bepaalde gevallen uitstel gegeven worden, met in principe als uiterste termijn 2027 (twee stroomgebiedsbeheersplannen later).

Doelstellingen kunnen lokaal (per waterlichaam) variëren, afhankelijk van enerzijds de mogelijkheden die de natuurlijke omstandigheden bieden en anderzijds de mate van menselijke beïnvloeding. Onder menselijke beïnvloeding vallen zowel verontreinigingen van stoffen, via diffuse en puntbronnen, als bijvoorbeeld de invloed van onttrekkingen, peilbeleid en morfologische veranderingen. In principe moet gestreefd worden naar een zo natuurlijk mogelijke toestand van het watersysteem. Daarnaast mag de huidige situatie in ieder geval niet verslechteren. De mate van menselijke beïnvloeding kan echter dusdanig zijn dat dit doel alleen te bereiken is door maatregelen te nemen die onevenredig hoge (disproportionele) kosten met zich meebrengen. In dat geval vindt een afweging plaats tussen het sociaal en economisch belang van de verstoring enerzijds (bijvoorbeeld scheepvaart, recreatie, maar ook sluizen ten behoeve van veiligheid) en het terugdringen van deze verstoring ten behoeve van de ecologie anderzijds. Dit is een onderdeel van de ‘economische analyse’.

3.1.2 OPPERVLAKEWATER

HOE MOETEN REFERENTIEOMSTANDIGHEDEN VASTGESTELD WORDEN?

Voor het definiëren van de referentieomstandigheden, ‘de onverstoorde toestand’, kan er in een gebied als Midden-Holland niet eenvoudig teruggegrepen worden op een referentietoestand in het verleden, toen de mens nog geen versturende invloed had. In dit gebied, met veenontginningen, droogmakerijen en boezems, was altijd menselijke beïnvloeding aanwezig. Zonder beheer zou het onder water staan. Voor het definiëren van een referentietoestand mag echter ook een toekomstig beeld beschreven worden, op basis van modellen.

In het Eemsstroomgebied, waar het watersysteem voor een groot deel sterk door de mens beïnvloed is, was het bepalen van referentieomstandigheden ook niet eenvoudig. Wat is onverstoord? Hoe ver ga je terug in het verleden en zijn daar gegevens van bekend? Bekende gegevens uit het begin van de 20e en het eind van de 19e eeuw zijn al niet geheel representatief voor een onverstoorde toestand omdat ook toen al menselijke beïnvloeding plaatsvond. Vergelijkbare wateren die niet onder druk staan door menselijke activiteiten zijn binnen Europa niet altijd meer te vinden.

Er is aangegeven dat er sterke behoefte is aan richtsnoeren voor het vaststellen van referentieomstandigheden, waarbij ingegaan wordt op bovenstaande aspecten.

Er zijn verschillende informatiebronnen beschikbaar voor het uitwerken van referentiebeelden en er wordt aan een nieuwe ecologische beoordelingsmethodiek gewerkt door STOWA (REBEWA), die ook gebruikt kan worden voor het omschrijven van referentie-

beelden. In de pilot Eems zijn voor enkele waterlichamen de referentieomstandigheden uitgewerkt. Daarvoor bleek met name het aquatisch supplement geschikt te zijn (achtergronddocument van het Handboek Natuurdoeltypen, LNV, RIZA, 2000). Naast het aquatisch supplement was gebiedsspecifieke informatie nodig (regionale rapportages) en specialistische kennis. Niet voor alle parameters bleken referenties beschikbaar te zijn en vermoedelijk zijn de gemaakte beschrijvingen onvoldoende kwantitatief om voldoende houvast te bieden als maatlat voor de doelstellingen. In Midden-Holland is, hoewel niet proefondervindelijk vastgesteld, onderschreven dat het “hoogste ecologische niveau” uit de nieuwe STOWA methodiek geschikt is voor het omschrijven van de referentieomstandigheden. Bestaande methoden werden in mindere mate geschikt bevonden. De STOWA methodiek is overigens toegespitst op zoete en brakke wateren. Voor zoute wateren kan vermoedelijk gebruik gemaakt worden van ecosysteemoelen. Dit zijn streefbeelden die, mede in OSPAR verband (zie §3.10), voor de Noordzee zijn omschreven.

PARAMETERS

Naast het ontbreken van voldoende informatie, werd ook de manier waarop in de KRW voorgeschreven is hoe de ecologische toestand gedefinieerd moet worden, op verschillende punten als een probleem ervaren. Een aantal voorgeschreven parameters is niet karakteriserend, omdat de indeling van wateren in rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren en het parameterpakket dat daarbij hoort, niet 1-op-1 past. Hoe ga je daarmee om? Een voorbeeld is het Noordzeekanaal, waarvan het voor de hand zou liggen dat het een overgangswater is, maar waar angiospermen en getijdenwerking ontbreken.

Daarnaast wordt van enkele parameters de correctheid betwijfeld. Fytoplankton is bijvoorbeeld niet kenmerkend voor ‘rivieren’ en ‘de abundantie van visfauna’ is een parameter die niet goed hanteerbaar is (aanwezigheid van bepaalde soorten duidt al op goede omstandigheden en abundantie fluctueert sterk). Parameters als ‘de structuur en conditie van de getijdenzones’ en ‘verbinding met grondwaterlichamen’ (hydromorfologische parameters) worden niet goed begrepen.

Enerzijds zijn er dus problemen doordat er een veelheid aan parameters voorgeschreven wordt die niet allen hanteerbaar of begrijpelijk zijn, anderzijds is geconstateerd dat de KRW eenzijdig is en teveel gericht op soorten en doelstellingen voor water. Het formuleren van (standplaats)condities zou veel belangrijker moeten zijn. Hogere organismen worden niet meegenomen in de beoordeling van de KRW, terwijl deze zeer karakteriserend zijn voor de ecologische en chemische kwaliteit. In de nieuwe STOWA-methodiek (REBEWA) worden watergerelateerde soorten wel meegenomen, om recht te doen aan de totale ecologische kwaliteit van het watersysteem.

Daarnaast wordt in de KRW niet voorzien in een evenwichtige afweging tussen waterdoelen en andere doelen. Zo kan het voorkomen van aalscholvers de waterkwaliteit bedreigen.

Ook de (mogelijke vervuilde) waterbodem komt in de KRW niet voor. Over de waterbodem bestaan verschillende meningen. Enerzijds zou het goed zijn dit probleem zichtbaar te houden, anderzijds is het een typisch Nederlands probleem en leidt aanpak via de EU in Nederland mogelijk tot onhaalbare doelstellingen. Dat zou pleiten voor het niet vastleggen ervan in Europese regelgeving.

Vanwege bovenstaande constatering willen de regionale waterbeheerders graag een actieve rol krijgen bij de indeling van de wateren.

DETAILNIVEAU VOOR HET VASTSTELLEN VAN REFERENTIEOMSTANDIGHEDEN

In het Eemsstroomgebied zijn waterlichamen onderscheiden op basis van verschillen in ecologische karakteristieken en potentie. Dit zijn de grote wateren in het gebied, zoals de Drentsche Aa, de Hunze en het Eemskanaal. Vervolgens bleek het wenselijk de ecologische beoordeling op het niveau van deze afzonderlijke waterlichamen te laten plaatsvinden om recht te doen aan de verschillen. De afzonderlijke waterlichamen, zoals in de pilot Eems onderscheiden, worden beschouwd als unieke watertypen. Een algemene referentie voor meerdere wateren van ongeveer hetzelfde type is in het Eemsstroomgebied niet zinnig of mogelijk. Indien verschillende wateren toch dezelfde referentieomstandigheden krijgen toegekend, moet de mogelijkheid openstaan om per oppervlaktewater een andere milieudoelstelling te formuleren.

In een gebied als Midden-Holland ligt dit geheel anders. Midden-Holland heeft een groot wateroppervlak dat voor een deel fijn vertakt is en waar belangrijke natuurwaarden te vinden zijn in de haarvaten van het systeem. Het vaststellen van referentieomstandigheden per afzonderlijk waterlichaam zou daar een aanzienlijke hoeveelheid werk betekenen. Daarom blijkt het in dat gebied juist wenselijk om de referentieomstandigheden per type water te definiëren. In de pilot Midden-Holland is voorgesteld om de beschrijving van de kenmerken van het stroomgebied volgens een 'vlakdekkende benadering' uit te voeren. Zo'n benadering houdt in dat in een gebied niet de afzonderlijke waterlopen worden beschreven, maar dat er wordt aangegeven hoeveel waterlopen van een bepaald type voorkomen. Bijvoorbeeld: x % sloten, y % kanalen, z % meren.

DOELSTELLINGEN

Voor oppervlaktewater moeten zowel ecologische doelstellingen (op basis van de referentieomstandigheden) als chemische doelstellingen worden vastgesteld.

Waterbeheerders gebruiken nu verschillende beoordelingssystemen voor de toetsing van de ecologische kwaliteit. Het toepassen van een zelfde beoordelingssystematiek is een randvoorwaarde voor een verantwoorde aggregatie van gegevens. Het opstellen van chemische normen en een methodiek voor ecologische beoordeling wordt gezien als een landelijke taak. Tegelijk is regionale kennis hierbij van belang. Dit betekent ook dat men een systeem wil dat tevens regionaal toepasbaar is, niet alleen ten bate van de KRW en de rapportage aan de EU. De ervaring is dat de EU de lidstaten streng op éénmaal vastgestelde normen afrekent.

Het vaststellen van haalbare streefbeelden en doelstellingen is iets dat in de pilots werd opgemerkt als een (blijvend) punt van aandacht, omdat KRW-doelstellingen daadwerkelijk, binnen vastgestelde termijnen, gehaald moeten worden.

De ecologische toestand van oppervlaktewateren wordt beschreven door biologische, fysisch-chemische en hydromorfologische parameters. De presentatie van de monitoringsresultaten van de ecologische toestand van het water aan de EU vindt vervolgens echter plaats op basis van alleen de biologische en fysisch-chemische kwaliteit. Hoewel voor hydromorfologische parameters een referentietoestand omschreven wordt, doelstellingen vastgesteld worden en de parameters gemonitord dienen te worden, lijken ze uiteindelijk dus geen onderdeel van de beoordeling te vormen. Blijkbaar wordt een goede hydromorfologie als een randvoorwaarde beschouwd voor een goede biologische toestand van het water en niet als doel op zich en is het beschrijven en monitoren ervan een middel om dit te bereiken.

De KRW redeneert vanuit het water. In het Nederlandse waterbeheer worden in provinciale plannen en waterbeheersplannen vaak functies als 'natuur', 'landbouw', 'stads-

water', e.d. vastgelegd. Momenteel volgen milieudoelstellingen - vaak impliciet - uit deze functietoekenning en wordt, omwille van bijvoorbeeld de landbouw of scheepvaart, niet alles aan de verbetering van de ecologie gedaan. De KRW kent geen functietoekenning, maar in de KRW systematiek moet het feit dat in bijvoorbeeld economisch belangrijke gebieden de ecologie een meer ondergeschikte positie heeft, onderbouwd worden. Dit betekent dat de huidige functietoekenning en het huidige ruimtelijk functioneren (waaronder bijvoorbeeld ook drooglegging, afvoernormen) in de KRW in feite onderbouwd moet worden. Voor de waterbeheerders in de pilotgebieden staat de huidige functietoekenning niet ter discussie. Aan de andere kant is de functietoekenning niet altijd even logisch en is een onderbouwing ervan, redenerend vanuit het water, zo gek nog niet. Op dit moment komt de functie tot stand door activiteit die voor het gebied geldt waar het water doorheen stroomt, en onvoldoende geredeneerd vanuit waar het water vandaan komt en of het een 'slimme' functie voor het gebied is.

Voor het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen is er ook een relatie met WB21 (zie § 3.12), omdat één van de argumenten voor het toestaan van menselijk verstoring op het ecologisch functioneren, 'veiligheid en tegengaan van wateroverlast' kan zijn.

3.1.3 GRONDWATER

De vereisten voor grondwater zijn in de KRW, vergeleken met de vereisten voor oppervlaktewater, matig gestructureerd. In de hoofdtekst en de bijlagen van de KRW worden verschillende dingen gevraagd, die niet altijd even goed op elkaar aansluiten. Er zijn nog veel onduidelijkheden.

Door de lage stroomsnelheid van (diep) grondwater spelen de processen in het grondwater zich af op een grote tijdschaal, veelal groter dan de termijn die geldt voor de KRW. Dit geldt bijvoorbeeld voor het behalen van de milieudoelstellingen in 2015 op basis van een in 2012 operationeel geworden maatregelenprogramma. Processen kunnen reeds in gang gezet zijn, die bijvoorbeeld pas na 2015 effect hebben (naijlen). Dit is van belang bij de begrenzing van grondwaterlichamen (de grootte hangt samen met de stroomsnelheid), de beoordeling van de effecten van menselijke belasting, het bereiken van de doelstellingen, monitoring en het formuleren van maatregelen.

DOELSTELLINGEN

Voor de grondwaterstand is er niet echt sprake van een normstelling. Er zijn normen die gehanteerd worden in het peilbeleid (oppervlaktewaterpeilen), waardoor het grondwater beïnvloed wordt, maar momenteel is geen sprake van een actief grondwaterbeheer.

Een afgeleide doelstelling van grondwater (zowel wat betreft grondwaterkwaliteit als grondwaterstanden) in de KRW is het goed functioneren van grondwaterafhankelijke ecologie. In de pilots werd getwijfeld of deze doelstelling wel gehaald wordt met de huidige geldende normen. Deze relatie ontbreekt namelijk in de huidige normstelling. GGOR (het landelijke traject voor de vaststelling van het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime) wordt wel genoemd om deze relatie, zowel kwalitatief als kwantitatief, vorm te geven. In de pilot Eems werd dit onderschreven voor het vastleggen van de kwantitatieve doelstellingen voor grondwater (de grondwaterstand). In het noorden trekken de provincies Groningen, Drenthe en Overijssel en de waterschappen samen op om tot een systematiek te komen. Landelijk zijn er echter verschillen in de manier waarop GGOR wordt ingevuld. Het gebruiken van GGOR om de KRW-doelstellingen voor grondwater te formuleren werd in Midden-Holland dan ook niet onderschreven. GGOR is nog niet klaar (er werden termijnen van 5 tot 20 jaar genoemd) en werd

niet geschikt gevonden als norm. De verwachting is dat GGOR wel een grote bijdrage kan leveren aan het inzicht in het al dan niet behalen van de doelstellingen van de KRW.

3.2 MENSELIJKE BELASTING

De KRW schrijft voor op grond van de een inventarisatie van de belasting inzicht te geven in de effecten op het waterlichaam. Er wordt voor zowel grondwater als oppervlaktewater om een uitgebreide verzameling van gegevens gevraagd. Niet al deze gegevens worden op het moment verzameld (zie monitoring). Voor de inventarisatie van de menselijke activiteiten en met name het bepalen van de effecten ervan geldt de conclusie: voor zover de informatie al aanwezig is, kost het veel tijd deze beschikbaar te krijgen en op uniforme wijze te presenteren. Als het gaat om stoffen, is de bron van de belasting vaak wel bekend, maar er zijn geen structurele regionale rapportages over de grootte en het effect van emissies.

Menselijke belasting gaat echter niet alleen over stoffen, maar bijvoorbeeld ook over morfologische veranderingen en het effect van de regulering van waterstroming. In Nederland zijn zeer veel wateren sterk gereguleerd. Dit is essentieel om het gebied in stand te houden. In de praktijk wordt waterregulering niet beschouwd als een 'significante belasting van het watersysteem', waarbij het nodig is maatregelen te treffen om het effect ervan tegen te gaan of te verminderen. Waar mogelijk wordt er in de praktijk rekening gehouden met de waterkwaliteit. De belasting van kleinere op de grotere wateren, bijvoorbeeld via gemalen, is echter niet altijd even goed in beeld. In de pilots is de gegevensbeschikbaarheid van andere 'menselijke belasting' dan van stoffen niet uitgebreid in beeld gebracht. Dit kan naar verwachting wel een belangrijk knelpunt worden bij de inventarisatie en analyse van de effecten van menselijke activiteiten.

Het verband tussen waterkwaliteit en de oorzaak wordt momenteel voornamelijk in beeld gebracht als er regionale belangen in het geding zijn. Dat is vaak moeilijk door de complexe en ondoorzichtige relaties tussen oorzaak en gevolg en ruis door natuurlijke fluctuaties. Voor de grootte van de emissies kan de landelijke Emissieregistratie (ER) gebruikt worden. Niet voor alle stoffen worden echter gegevens in ER opgenomen. Lokale metingen en schattingen verdienen soms ook de voorkeur boven de ER omdat niet altijd duidelijk is wat de achtergronden zijn van de ER-berekeningen. Deze achtergronden worden wel steeds beter gedocumenteerd. Voor lokale emissiegegevens zal dan wel een uniforme manier van (om)rekenen van de gegevens, bijvoorbeeld met ER-methoden, nagestreefd moeten worden, om vergelijkbaarheid tussen regio's te waarborgen. Dit laatste is nu vaak een probleem.

Het onderscheid tussen het beschrijven (karakteriseren) van de waterlichamen om aan de hand daarvan doelstellingen vast te stellen, het verzamelen van gegevens over mogelijke bedreiging van de doelstellingen, het bepalen van het effect van menselijke belasting en het monitoren van waterlichamen wordt in de KRW niet steeds even helder onderscheiden. Dit geldt met name voor grondwater. Bovendien wordt in de KRW niet duidelijk vermeld hoe tot een beoordeling van het effect van de menselijke belasting gekomen moet worden. Dit is wel belangrijk, omdat het dient als basis voor het al dan niet vaststellen van minder strenge doelstellingen, het analyseren van de redenen waarom doelstellingen niet gehaald worden en of er maatregelen genomen moeten worden.

Als na een eerste inventarisatie blijkt dat de doelstellingen van het grondwater of grondwaterafhankelijke natuur, gevaar lopen niet gehaald te worden, moet er een nadere karakterisering van het grondwaterlichaam plaatsvinden om daarmee na te gaan hoe groot de invloed van de menselijke belasting is. Zowel in het

Eemsstroomgebied als in Midden-Holland werd geconstateerd dat dit waarschijnlijk nodig zal zijn. Bij een heterogene ondergrond, zoals in Midden-Holland moeten in dat geval zeer veel gegevens verzameld worden.

3.3 MONITORING

Middels monitoring moeten de volgende vragen beantwoord worden: Wat is de daadwerkelijke (negatieve) invloed van de mens? Wijkt de huidige situatie af van de gewenste of redelijkerwijs haalbare situatie (de milieudoelstelling)? Hoeveel wijkt het af? Wat is het effect van de maatregelen?

Uit een eerste vergelijking tussen de huidige monitoringsinspanningen van de waterbeheerders in de pilotgebieden en de vereisten van de KRW blijkt dat alleen fytoplankton en macrofyten worden gemeten conform de KRW. De fysisch-chemische parameters sluiten redelijk aan bij de eisen van de KRW. Het huidige biologische monitoringsprogramma, bijvoorbeeld fyto-benthos, macrofauna en vis, sluit onvoldoende aan bij de KRW. Ook worden niet alle prioritaire stoffen gemeten. Het betreft met name bestrijdingsmiddelen, maar ook andere microverontreinigingen. Een deel van de verplicht te meten prioritaire stoffen liggen, als ze voorkomen, in regionale wateren onder de detectiegrens. De vraag is of deze stoffen dan toch regelmatig geanalyseerd moeten worden of dat er beargumenteerd van de vereisten afgeweken mag worden. Daarnaast vraagt de KRW meer hydromorfologische monitoring dan momenteel plaatsvindt. Tegelijk is de KRW onduidelijk over het doel van de hydromorfologische monitoring (zie § 3.1.2).

Wat betreft grondwater, worden in de provinciale grondwaterregisters niet alle vereiste gegevens over grondwateronttrekking en –lozing geregistreerd. Deze gegevens zijn alleen vereist als na een eerste inventarisatie blijkt dat de doelstellingen voor grondwater gevaar lopen. In de beide pilotgebieden lijkt dit het geval te zijn.

Over het algemeen is er een goed beeld van de diepe grondwaterkwaliteit. Door de lage stroomsnelheid van grondwater gaan veranderingen langzaam. De kwaliteit van ondiep grondwater is veel minder goed in beeld.

Wat het voorgaande betekent voor de inspanningen van regionale waterbeheerders is onduidelijk, omdat nog niet helder is tot op welk detailniveau de KRW-voorschriften letterlijk gevolgd zullen moeten worden. In de pilot is het belang aangeduid van de verhouding tussen hoofdmonitoringspunten (waarnaar de aandacht wat betreft de rapportage aan de EU uitgaat) en het achterland. Door de KRW bestaat het risico dat maatregelen gericht worden op de hoofdmonitoringspunten (lees: in rijkswateren), terwijl maatregelen in het achterland (lees: in regionale wateren) wellicht efficiënter zijn. Aanpassing van het monitoringsprogramma moet bij voorkeur een regionale meerwaarde hebben. Daarbij is het van belang dat het onder andere is toegespitst op beheermaatregelen.

In de pilots is het begrip blauwe knooppunten in beeld gekomen. Dit begrip werd in de Vierde Nota Waterhuishouding gebruikt. Ze zijn gedefinieerd als plaatsen tussen beheersgebieden of waterhuishoudkundige eenheden waar overdracht van water en stoffen van het ene gebied naar het andere plaatsvindt. Een aantal waterbeheerders ziet blauwe knooppunten bruikbaar voor het inzichtelijk krijgen van de overdracht van stoffen van het ene naar het andere gebied, en het in beeld brengen van monitoringspunten. Blauwe knooppunten zouden daarnaast de punten kunnen zijn waarop de rapportage naar de EU over de toestand van het oppervlaktewater plaatsvindt van gemeten, dan wel geaggregeerde gegevens.

De KRW wordt als stimulans gezien voor de (reeds ingezette) afstemming tussen verschillende meetnetten (zowel regionaal als tussen verschillende overheden en soorten monitoring). De opzet van de huidige monitoringsmeetnetten volgt nog voor een groot deel uit de historie en ook nu al wordt gesignaleerd dat de monitoring nog onvoldoende gericht is op het volgen van trends en het ondersteunen en evalueren van beleid. Vooral de analyse van de monitoringsgegevens zou beter kunnen. Voor grondwater zou de rapportage van de gegevens bijvoorbeeld veel meer in de vorm van een systeemanalyse kunnen plaatsvinden, waarbij de waterkwaliteit wordt gecombineerd met grondwaterstroming. Om de relatie tussen de bron en het effect ervan vast te stellen zal er echter ook op een andere wijze gemonitord moeten worden: emissie-monitoring, effectgerichte monitoring of actieve biologische monitoring.

De toegankelijkheid van monitoringsdata zal in de toekomst groter zijn door ontwikkelingen op het gebied van databeheer. Het is wenselijk dat bij die ontwikkeling de eisen van KRW worden meegenomen. De Regionale Watersysteemrapportage (RWSR) is een voorbeeld van het op uniforme wijze rapporteren en toegankelijk maken van data, hoewel die niet in alle provincies gemaakt wordt. Waarschijnlijk zijn er aanpassingen in de software nodig voor een goede aansluiting op de KRW-vereisten. Dit is in de pilots echter niet nagegaan.

3.4 MAATREGELEN

Er wordt om een samenvatting van het maatregelenprogramma gevraagd. Over de wijze waarop dit ingevuld kan worden verschillen de meningen. In de pilot Eems is voorgesteld om te verwijzen naar bestaand beleid vanwege de flexibiliteit en om optimaal gebruik te kunnen maken van bestaande planvormen. Het is onduidelijk of hiermee voldoende inzicht aan de EU gegeven wordt. Een knelpunt zou kunnen zijn dat er ook aangetoond moet worden dat de doelstellingen met de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk gehaald worden. Een uitspraak hierover door IKW of de EU zal verhelderend zijn.

Als vermoed wordt dat de doelstellingen niet gehaald worden, moeten aanvullende maatregelen genomen worden. Huidige waterkwaliteitsdoelstellingen worden voor veel stoffen niet gehaald. Opvallend is dat ongeveer de helft van de bij de pilot Midden-Holland betrokken waterbeheerders echter aangeeft de indruk te hebben voldoende maatregelen te nemen. Daarbij wordt aangegeven dat niet alles binnen het bereik van de betreffende waterbeheerder ligt. Een waterbeheerder heeft te maken met andere partijen, zoals visstandbeheerders, landbouworganisaties, gemeenten, landeigenaren, bedrijven, natuurbeheerders. Het wordt wel erkend dat de verschillende beheerders een actievere rol kunnen hebben in de 'samenwerking met' en het 'invloed uitoefenen op' deze partijen. Gemeentelijke waterplannen zijn een goed voorbeeld van de huidige samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

3.5 ECONOMISCHE ASPECTEN

De KRW kent een aantal economische aspecten: terugwinning van kosten voor waterdiensten ('de vervuiler betaalt') en de 'economische analyse'. De economische analyse houdt onder andere in: het weergeven van het sociaal-economisch belang van het 'gebruik' van water, het voorspellen van de lange termijn ontwikkelingen van het watergebruik en het bepalen van de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen.

AFWEGING TUSSEN KOSTEN EN EFFECTEN VAN MAATREGELEN

De informatie uit de economische analyse kan gebruikt worden bij het bepalen of kosten voor het behalen van doelstellingen onevenredig hoog zijn. Indien dat inderdaad het geval is kunnen onder voorwaarden minder strenge doelstellingen vastgesteld worden. Bij het bepalen van onevenredigheid van kosten (disproportionaliteit) worden naast de (positieve) effecten van maatregelen op het realiseren van de doelstellingen ook de (negatieve) effecten op sociaal-economische/ maatschappelijke sectoren inzichtelijk gemaakt. Aan de hand daarvan kan politiek-bestuurlijk afgewogen worden of de uitkomsten van de analyse acceptabel of disproportioneel zijn.

In de pilot Midden-Holland kwam naar voren dat de inhoud van het begrip ‘disproportionaliteit’ relatief los kan staan van de uitkomsten van een kosten-effectiviteitsanalyse. Het bepalen van een maatregelenpakket aan de hand van zo’n analyse is nog geen garantie voor maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak. De keuze voor een maatregelenpakket kan derhalve in sommige gevallen afhangen van puur politiek-bestuurlijke overwegingen.

De afweging van kosten en effecten van maatregelen, boven het schaalniveau van de eigen regio en organisatie, wordt als een kans van de KRW gezien (zie hoofdstuk 4). Uit het bovenstaande blijkt dat de economische aspecten van de KRW, de belasting van menselijke activiteiten en doelstellingen niet los van elkaar kunnen worden behandeld.

BESCHIKBAARHEID VAN GEGEVENS

De projectgroep IKW heeft voorgesteld de economische analyse op nationaal c.q. stroomgebiedsdistrictniveau uit te voeren. Uit een binnen de pilot Midden-Holland uitgevoerd deelproject bleek dat op deelstroomgebiedniveau de gegevens niet of nauwelijks voorhanden zijn om een dergelijke analyse uit te voeren. Op lokaal (waterschaps-) of nationaal niveau lijken gegevens beter voorhanden te zijn. Overigens blijkt de aggregatie van gegevens naar een hoger schaalniveau een probleem te zijn. Een aandachtspunt hierbij is dat er rekening gehouden zal moeten worden met het inzichtelijk houden van mogelijke afwenteling van problemen en kosten naar aangrenzende gebieden.

Niet alle gegevens voor een economische analyse zijn beschikbaar, met name wat betreft de niet direct-projectgebonden kosten. Er is weinig informatie bij waterbeheerders over de financiële (interne) kosten van maatregelen. Het gaat dan om kapitaal-kosten (zoals investeringsuitgaven aan infrastructuur en uitrusting), gebruiks- en onderhoudskosten en administratieve kosten. Deze gegevens maken wel deel uit van een kosteneffectiviteitsanalyse.

In de pilot Eems is voor de analyse van het huidige watergebruik en het vaststellen van het huidige niveau van kostenterugwinning op een rijtje gezet welke informatie beschikbaar is en of deze informatie bruikbaar is. De benodigde informatie voor een economische analyse van het huidige watergebruik en het huidige niveau van kostenterugwinning is in redelijke mate beschikbaar, maar moet bewerkt worden. Ook hier werd geconstateerd dat de informatie onder andere gebaseerd is op bestaande administratieve grenzen, die niet overeenkomen met de stroomgebiedgrenzen.

3.6 BESCHERMDE GEBIEDEN

Onder de beschermde gebieden vallen onder andere waterwingebieden, zowel waterwinning uit grond- als uit oppervlaktewater. Voor beide soorten winningen geldt dat in

de huidige provinciale plannen een gedeelte van het intrekgebied beschermd is (voor oppervlaktewater: een zone rondom het bovenstroomse oppervlaktewater). Hoe de bescherming voor oevergrondwaterwinning vastgelegd is in provinciale plannen is niet nagegaan. Het is onduidelijk of dan een grondwaterbeschermingsgebied en/of het bovenstroomse oppervlaktewater beschermd zijn. Potentiële waterwingebieden kennen geen bescherming. Provincies gaan verschillend om met de bescherming van waterwingebieden. Het is onduidelijk of in de huidige praktijk in het licht van de KRW op dit moment voldoende bescherming aan de gebieden geboden wordt. Een uitspraak van IKW of de EU op dit punt zal verhelderend werken.

De KRW noemt zowel zwem- als recreatiewater als 'beschermd gebieden'. IKW werkgroep planvorming heeft geconstateerd dat er geen recreatieve gebieden zijn, anders dan zwemwater, die onder bescherming vallen van een EU-richtlijn. Het onderscheid tussen zwem- en recreatiewater werd in de pilots ter discussie gesteld, met de vraag of er naast zwemwater, toch andere wateren met de functie 'recreatie' als beschermd gebied aangewezen worden. Zwemwater is altijd recreatiewater, maar andersom geldt dat niet. Bovendien wordt op korte termijn de huidige Zwemwaterrichtlijn herzien.

In de pilot Eems werd opgemerkt dat, ervan uitgaande dat beschermde gebieden veelal worden vastgesteld op basis van bestaande richtlijnen, er geen extra monitoringverplichtingen volgen uit de aanwijzing van beschermde gebieden ten opzichte van de huidige praktijk. Kijkend naar Habitat- en Vogelrichtlijngebieden zijn de EU richtlijnen over monitoring echter weinig concreet. Op het moment dat er activiteiten in dit soort gebieden gepland worden is het echter van belang dat voorspeld of achteraf aangetoond kan worden of deze activiteiten wel of geen negatieve gevolgen hebben. Daarvoor zal de uitgangssituatie wel vastgelegd moeten zijn. Verschillende regionale waterbeheerders verwachten, en hopen, dat de KRW aanleiding is tot aanscherping hiervan vanuit de EU.

3.7 BETREKKEN VAN HET PUBLIEK

De KRW schrijft voor het publiek te betrekken vanaf 2006, over 'de belangrijke waterbeheerkwesties'. De vraag daarbij is wat 'belangrijk' is. De regionale waterbeheerders hebben hier geen eenduidig beeld over, genoemde onderwerpen zijn divers en vaak probleem-gerelateerd. Wel kan geconstateerd worden dat het vaak zaken zijn die burgers direct beïnvloeden (beperken) en/of financiële gevolgen hebben (bijvoorbeeld concrete maatregelen). Een uitspraak van IKW of de EU op dit punt zal verhelderend werken.

In 2004 moeten, vooruitlopend op het definitieve stroomgebiedsbeheersplan, enkele onderdelen van het plan reeds aan de EU gerapporteerd worden. Mogelijk zal het publiek, met name belangenorganisaties, daar ook interesse in hebben. Dat zijn de gebiedsbeschrijving, een analyse van de menselijke invloed daarop en een economische analyse van het watergebruik. Daarnaast moet het register van beschermde gebieden opgesteld zijn. Verschillende onderdelen van het stroomgebiedsbeheersplan kennen een sterke samenhang en de keuzes die in 2004 gemaakt worden beïnvloeden dan ook de latere onderdelen (zie ook §3.9). Daarom is het van belang de consequenties van de te maken keuzes in 2004 zichtbaar te maken. Voorbeelden daarvan zijn de beschrijving van de referentieomstandigheden en de voorlopige aanwijzing van wateren als kunstmatig, sterk veranderd of natuurlijk. Beiden zijn onderdeel van de gebiedsbeschrijving en van invloed op het ambitieniveau van de doelstellingen. Hoewel het in 2004 om een 'voorlopige aanwijzing' gaat, is de zorg uitgesproken dat het beperkingen op kan leggen voor de definitieve keuze. Hoe deze voorlopige keuze zich verhoudt tot de definitieve keuze en de consequenties daarvan is niet geheel duidelijk. Het zou echter onwaar-

schijnlijk zijn als wateren die in eerste instantie als natuurlijk aangewezen zijn, opeens sterk veranderd of kunstmatig worden.

Als de keuzes van 2004 daadwerkelijk sterk doorwerken in het vaststellen van het ambitieniveau, kan dat een belangrijke reden zijn om reeds in 2004 inspraak te organiseren, ook al schrijft de KRW pas in 2006 de eerste inspraakronde voor. Tegelijkertijd is echter geconstateerd dat het vaak specialistische onderwerpen zijn, waardoor ze minder geschikt zijn voor inspraak.

Onderwerpen die reeds vastliggen (zoals de beschermde gebieden) hoeven naar mening van de betrokkenen bij de pilots niet in 2004 ter inspraak worden gelegd.

De wijze waarop de inspraak vorm gegeven dient te worden, wordt afhankelijk geacht van de schaal van het onderwerp: het ligt voor de hand dat voor onderdelen die regionaal ingevuld worden, inspraak ook (eerst) op regionaal niveau plaatsvindt.

Afgezien van enige stroomlijning om aan de vereisten van de KRW te voldoen, bijvoorbeeld wat betreft het tijdsplan, worden vanuit de pilots niet veel veranderingen in de huidige wijze van publieksraadpleging voorzien. De tijdsgeest volgend, vindt er bij huidige plannen, visies en projecten steeds meer communicatie plaats.

3.8 BETREKKEN VAN ANDERE PARTIJEN

Het wordt van groot belang geacht om op afzienbare termijn in contact te treden met andere partijen, zowel niet-overheidspartijen die belang hebben bij het waterbeheer als andere niet-waterbeherende overheidspartijen. Het realiseren van een deel van de doelstellingen van de KRW ligt namelijk buiten de bevoegdheden van de waterbeheerders. Het betreft onder andere de vogel- en visstand en het bereiken van doelstellingen in terreinen van natuurbeheerders. Ook met de gemeenten zullen op dit vlak contacten moeten zijn. De KRW wordt als een kans gezien deze onderwerpen (opnieuw) bespreekbaar te maken.

Daarnaast is het Ministerie van LNV een partij die (sterker) betrokken zou moeten worden. LNV staat aan de basis van de huidige natuurdoelen en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en zal daarmee een rol hebben bij het formuleren van ecologische doelstellingen.

3.9 HET STROOMGEBIEDSBEHEERSPLAN

Het stroomgebiedsbeheersplan wordt op nationaal niveau, als bijlage bij de Nota Waterhuishouding, opgesteld. In de pilots bleek dat het stroomgebiedsbeheersplan echter niet geheel het abstractieniveau van een landelijke nota zal hebben. Het lijkt een dwarsdoorsnede van huidige plannen en er zal op veel aspecten regionale input nodig zijn, met name als het gaat om het vaststellen van ecologische doelstellingen en maatregelen.

De KRW biedt de mogelijkheid het stroomgebiedsbeheersplan op hoofdlijnen vast te stellen en dan te verwijzen naar een register van bestaande, onderliggende plannen. In de pilot Midden-Holland is op een rijtje gezet welke plannen en rapporten relevant zijn om als basis te dienen voor het stroomgebiedsbeheersplan. Dit bleken ruim 70 rapporten te zijn. In de pilot Eems werd voorgesteld het register van plannen te beperken tot alleen de wettelijk voorgeschreven en formeel vastgestelde plannen, zoals: provinciale

omgevingsplannen, waterbeheersplannen en waterakkoorden. Deze plannen moeten dan wel KRW-proof zijn. Verwijzing naar onderliggende plannen brengt ook consequenties met zich mee voor de inspraak: afstemming van regionale en nationale inspraak, maar ook internationale afstemming. Deze afstemming kan vervolgens consequenties hebben voor het tijdsplan van het planproces.

Hoewel niet alle onderdelen van het stroomgebiedsbeheersplan in 2004 gereed hoeven te zijn, beïnvloeden de keuzes in 2004 de latere onderdelen (zie ook §3.7). Uit de pilot Eems bleek dat onderstaande onderdelen van het stroomgebiedsbeheersplan niet op zichzelf staan, maar integraal benaderd moeten worden:

- begrenzing en karakterisering van (de wateren in) het stroomgebied,
- overzicht van belasting en effecten van menselijke activiteiten,
- economische analyse c.q. het sociaal en economisch belang van het water,
- vaststellen van de milieudoelstellingen,
- het monitoringsprogramma, en
- het maatregelenprogramma.

3.10 ZOUT WATER

De KRW is geldig tot 1 zeemijl vanaf de kust voor ecologie en tot 12 zeemijl voor prioritaire en zwarte lijst stoffen. Voor ecologie biedt de KRW daarmee weinig bescherming voor de Noordzee. Veel visserij vindt bijvoorbeeld daarbuiten plaats. Voor de chemische toestand biedt de KRW wel extra bescherming omdat de meeste belasting vanaf het land komt. De KRW redeneert echter vanuit stroomgebieden. Voor zout water is dat niet afdoende. In de Noordzee komt een deel van de belasting via de 'zoute kustrivier' uit het zuiden, van buiten de 'Nederlandse' stroomgebieden Rijn, Maas en Schelde. En op haar beurt beïnvloedt Nederland de wateren in het noorden. Nederland heeft wat betreft de Noordzee dus ook te maken met landen buiten deze stroomgebieden: zoals Frankrijk en Engeland, maar ook Denemarken en Zweden.

Omdat effecten van maatregelen in zee niet goed aantoonbaar zijn is de zorg geuit dat deze maatregelen niet goed in een kosten-effectiviteitsanalyse te vatten zijn. Er wordt nu een voorzorgsprincipe gehanteerd. Er zal aandacht moeten zijn voor de verhouding tussen beide.

DOELSTELLINGEN

In het kader van OSPAR (Oslo-Parijs: Verdrag en Commissie ter Bescherming van de Noord-Oost Atlantische Oceaan, ook geldig voor de Noordzee) zijn reeds veel internationale afspraken gemaakt over doelstellingen en er is een goed beoordelingssysteem beschikbaar. De KRW wordt gezien als een goede kans om dit wettelijk vast te leggen. OSPAR heeft geen zeggenschap over de visserij. De KRW biedt een kans om ook daarover (in het kustgebied) te praten.

3.11 INTERNATIONALE AFSTEMMING

In de pilot Eems is apart stilgestaan bij internationale afstemming van de KRW werkzaamheden, in dit geval met Duitsland.

Het Nederlandse en het Duitse waterbeheer verschillen aanzienlijk. De verdeling van de taken binnen het waterbeheer is niet vergelijkbaar. In de pilot is een kort overzicht van de organisatie en de verantwoordelijkheidsverdeling in het Duitse waterbeheer

gemaakt en een overzicht van de Duitse activiteiten ten bate van implementatie van de KRW in het Eemsstroomgebied. Daarnaast is een waterbeheerwoordenlijst Duits-Nederlands gemaakt, omdat de termen vaak net even verschillend worden gebruikt.

Gedurende de pilot is de mening van de deelnemers met betrekking tot het ambitieniveau van samenwerking met Duitsland veranderd. Eerst werd gedacht aan afstemming waarbij het Nederlandse en het Duitse deel van het stroomgebied relatief autonoom zouden zijn, maar gaande de pilot werd het gezamenlijk opstellen van één stroomgebiedsbeheersplan steeds wenselijker gevonden (optie 1, zie hierna). De KRW is duidelijk breder van karakter dan de huidige Duits-Nederlandse samenwerking in het Eemsstroomgebied.

Er zijn vier mogelijke afstemmingsvormen in de pilot ontwikkeld.

- Optie 1: het maken van een gemeenschappelijk stroomgebiedsbeheersplan. Dit is de meest ambitieuze optie.
- Optie 2: het instellen van een Commissie die zich richt op die onderwerpen voor het hele stroomgebied waarvoor afstemming tussen Nederland en Duitsland van belang is. De uitwerking hiervan kan in een koepelplan beschreven worden.
- Optie 3: het instellen van een Eems-Dollardcommissie die zich richt op alle onderwerpen van de KRW, maar slechts voor de Eems-Dollard.
- Optie 4: het instellen van een commissie die zich richt op alle onderwerpen van de KRW, maar slechts voor het stroomafwaartse deel van het stroomgebied. Hieronder valt wel het hele Nederlandse deel van het stroomgebied.

In de tweede en derde optie ligt het voortouw bij de hogere bestuurslagen. Lagere overheden spelen een adviserende rol en kunnen deelnemen aan werkgroepen die onderwerpen behandelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. In de eerste en vierde optie zullen de verschillende bestuurlijke niveaus meer naast elkaar werken.

De volgende onderwerpen zijn als relevant aangemerkt voor samenwerking op korte termijn:

- grenzen (overgangen van zoet naar zout water en van overgangs- naar kustwater);
- het monitoringsmeetnet;
- definiëren van referentieomstandigheden voor vergelijkbare wateren die zowel in Duitsland als Nederland voorkomen;
- de criteria voor de indeling van de wateren (sterk veranderd/kunstmatig of natuurlijk);
- beschermde gebieden;
- gezamenlijk kijken naar (een systematiek voor) chemische en ecologische milieudoelstellingen;
- digitaal kaartmateriaal.

3.12 RAAKVLAKKEN MET WB21

Het beleidstraject 'Waterbeleid in de 21e eeuw' (WB21) en de implementatie van de KRW verliepen tot ongeveer oktober 2001 separaat. Het KRW-traject was abstracter van aard dan het WB21-traject. Door de regionale waterbeheerders die betrokken waren bij de pilot is de behoefte uitgesproken om bij de KRW-activiteiten de WB21-activiteiten in samenhang mee te nemen. Het bleek dat bij veel aspecten het nog onduidelijk was waar bij de implementatie van het ene traject rekening moest worden gehouden met het andere. Inmiddels is besloten de implementatie van beide trajecten op nationaal niveau onder één bestuurlijke paraplu te brengen en er komt een gezamenlijke landelijke regiegroep voor WB21 en de KRW.

Een mogelijkheid tot koppeling van de beleidstrajecten is het toetsen van de deelstroomgebiedvisies WB21 (in 2002 gereed) aan de KRW. De KRW verbiedt namelijk achteruitgang van de chemische en ecologische waterkwaliteit, behoudens enkele, goed beargumenteerde gevallen. Daarmee kan een inhoudelijke stroomlijning plaats vinden. In vrijwel alle gevallen bieden de geïnventariseerde raakvlakken kansen bij de implementatie van beide beleidstrajecten voor het vergroten van de doelmatigheid, de eenduidigheid en niet te vergeten, de integraliteit.

De meeste raakvlakken hebben te maken met de in beide trajecten te verzamelen informatie, besluitvorming of de communicatie.

Raakvlakken die ruim vóór de eerste rapportageverplichting moeten worden afgestemd zijn (op een aantal punten wordt reeds actie ondernomen):

1. De begrenzing van de (deel-) stroomgebieden;
Het lijkt gewenst – ook uit oogpunt van een eenduidige communicatie met de burger – dat WB21 en de KRW een gezamenlijke kaart publiceren met de exacte grenzen van de stroomgebiedsdistricten en de deelstroomgebieden in Nederland.
2. De samenstelling van kaarten met daarop de aangewezen ‘beschermde gebieden’;
3. De grondslagen voor de economische analyse;
In beide trajecten zijn economische afwegingen van groot belang. Een eenduidige basis van economische principes (interne rentevoet, afschrijvingsstelsel, etc.) is daarom gewenst. Ten behoeve van het Nationaal Bestuursakkoord Water kan hier door de betrokken partijen zoveel mogelijk rekening mee worden gehouden. De resultaten zouden opgenomen kunnen worden in een economische paragraaf in een nieuwe Nota Waterhuishouding. Hierbij spelen ook internationale afspraken een rol.
4. De communicatie rondom beide beleidstrajecten;
Beide trajecten onderkennen de noodzaak van een uitgebreide voorlichting o.a. om draagvlak te creëren en de publieke participatie vorm te geven. Bovendien is het onderwerp van beide trajecten voor een belangrijk deel identiek. Het gaat immers over stroomgebieden en de maatregelen die in die stroomgebieden in de toekomst moeten worden uitgevoerd.
Door één communicatietraject over de stroomgebiedbenadering te starten kan een link gelegd worden tussen de korte termijn WB21 maatregelen en de lange termijn KRW maatregelen.
5. (De samenvatting van) het maatregelenprogramma.
6. Het overzicht van de significante belasting en de effecten van de menselijke activiteiten;
Zonder heldere beschrijving en beoordeling van de menselijke invloed in het stroomgebied is het lastig te beoordelen of maatregelen in het kader van WB21 uiteindelijk positief of negatief uit zullen pakken voor de doelstellingen van de KRW.

De watertoets zou een geschikt toetsingskader kunnen vormen voor de impact van maatregelen op ecologie en waterkwaliteit. De watertoets zou op termijn dan niet alleen een instrument in het kader van WB21 moeten zijn maar zou ook in dienst kunnen worden gesteld van de KRW. Een goed moment daarvoor lijkt 2004 wanneer de beschrijvingen in het kader van de KRW gereed zijn en er enige jaren ervaring is opgedaan met de watertoets als instrument.

3.13 TOT SLOT: SCHAALNIVEAU

Bij veel onderwerpen uit de KRW komt de discussie rond het detailniveau naar voren: tot op welke detailniveau werkt de KRW door, op welke schaal zijn gegevens nodig? Daarmee samenhangend, hoe groot zijn de inspanningen om aan de vereisten van de KRW te voldoen en wie moet deze inspanningen plegen? Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de gebiedsbeschrijving, het vastleggen van de doelstellingen voor waterlichamen, beschrijving van de menselijke invloed op het watersysteem, de monitoring van de wateren en de economische analyse. Het detailniveau kan per onderdeel van het stroomgebiedsbeheersplan anders zijn. De economische analyse zal bijvoorbeeld op een grover schaalniveau plaatsvinden dan het vaststellen van ecologische doelstellingen.

Het bleek dat een eerste aanduiding van de nationale projectgroep IKW, over de vraag op welke wateren de richtlijn van toepassing is, nog onvoldoende helderheid geeft over wat dit betekent voor de regionale waterbeheerders. Bovendien blijkt dat er een onderscheid te maken is tussen de activiteiten die nodig zijn voor 1) de rapportage aan de EU en 2) het afstemmen van de werkzaamheden van de (rijks- én regionale) waterbeheerders op de KRW, omdat alle waterlichamen aan de doelstellingen van de KRW moeten voldoen. Bij de implementatie van de KRW zijn beiden van belang. Het leggen van de knip tussen beiden is niet eenvoudig. Het stroomgebiedsbeheersplan zal logischerwijs op onderdelen gevoed worden door gegevens uit de regio, maar wordt op nationaal niveau, als bijlage bij de Nota Waterhuishouding, opgesteld.

Wat vaststaat is dat er een goede toestand van zowel het oppervlakte- als grondwater bereikt moeten worden. Wat ook duidelijk is, is dat het waterbeheer zodanig KRW-proof moeten zijn, dat de gegevens ten behoeve van het stroomgebiedsbeheersplan beschikbaar zijn.



4 KANSEN VAN DE KADERRICHTLIJN WATER

4.1 INLEIDING

Eind 2000 is de KRW van toepassing geworden op de praktijk van het Nederlandse waterbeheer. Om de richtlijn te kunnen implementeren en uitvoeren zullen zowel de betrokken rijks- als de regionale partijen activiteiten moeten ondernemen. In feite staan rijk en regio naast elkaar om het gedachtegoed van de richtlijn door te vertalen naar die beheerpraktijk. In de pilotstudies is gebleken dat de KRW een inspanning vergt, maar tevens kansen biedt voor ons waterbeheer.

De afstand van regionale waterbeheerders, maar ook rijkswaterbeheerders, tot de beleidsmakers in de EU is soms groot. Daarnaast geeft de opzet van de KRW, en het implementeren ervan, veel ruimte voor discussie (het woord ‘kader-’richtlijn zegt het al). Het voorgaande heeft in het verleden tot enige onzekerheid geleid wat betreft de consequenties van de richtlijn voor de dagelijkse praktijk van de waterbeheerders. Dit verklaart ook de aanvankelijk terughoudende opstelling van sommige waterbeheerders om deel te nemen aan de pilotstudies (‘onbekend maakt onbemind’). Gedurende de pilotstudies is deze houding echter bij vele betrokkenen omgeslagen. De pilots hebben bijgedragen aan de bewustwording van de betrokken waterbeheerders over wat de richtlijn inhoudt, wat de achtergronden zijn, wat de mogelijke consequenties zijn en tegelijkertijd dat er ook kansen zijn. Tot slot dient vermeld te worden dat in beide pilots een omslag heeft plaatsgevonden naar een meer open houding ten aanzien van de KRW.

In de pilots zijn door de betrokken waterbeheerders kansen van de KRW gesignaleerd. In de volgende paragraaf wordt op een aantal hiervan ingegaan.

4.2 GESIGNALEERDE KANSEN BIJ DE PILOTS

Het pilotgebied Eems betreft tevens het nationaal stroomgebiedsdistrict waarvoor een stroomgebiedsbeheersplan moet worden opgesteld. Het gebied Midden-Holland maakt echter deel uit van het stroomgebiedsdistrict van de Rijn. Het stroomgebiedsbeheersplan en het maatregelenprogramma dat ‘naar Brussel wordt gestuurd’, zal op het niveau van het (Nederlandse deel van het) Rijnstroomgebied geschreven worden. Het oppervlak van Midden-Holland is echter gering ten opzichte van het oppervlak van het Rijnstroomgebied. Wat is dan de rol van de regionale beheerders?

In de pilot Midden-Holland is een viertal redenen aangeduid die aanleiding geven voor de regionale waterbeheerders om tijd en moeite te besteden aan het verzamelen van informatie e.d. voor de KRW:

- a. Het bereiken van “de goede toestand” binnen 15 jaar houdt een inspanning in voor alle waterbeheerders.
- b. Gemeenschapstrouw: de KRW is een Europese wet waarvan de implementatie bij de nationale overheden ligt. In het kader van gemeenschapstrouw behoren ook provincies, waterschappen en gemeenten zich hieraan te houden.
- c. Nu de KRW van kracht is, wordt het efficiënt voor regionale beheerders om lopende zaken zoals monitoring van chemie en ecologie, toetsingsinstrumenten, het formuleren van maatregelenprogramma’s op de KRW te richten. Monitoring in Nederland is

- gefragmenteerd. De KRW roept tot nu toe veel vragen op over de inrichting van een sluitend en efficiënt monitoringsnet, maar kan hierin op den duur orde scheppen.
- d. Het definiëren van ecologische doelen voor de kleinste wateren (zoals sloten) is wellicht niet direct nodig, maar kan nuttig blijken. Er bestaat op het moment geen toetsingskader voor de ecologie van kleine wateren. Dit maakt dat bijvoorbeeld grote investeringen in natuurvriendelijke oevers nergens in beleidstermen zichtbaar worden en verdedigd kunnen worden. Een risico is dat kleine wateren op één hoop gegooid worden met de grotere nader te definiëren waterlichamen.

Gedurende de pilots zijn echter meer kansen gesignaleerd. De belangrijkste kans van de KRW die in de pilot Midden-Holland gesignaleerd is, is dat de KRW een (juridische) basis biedt voor meer en betere samenwerking op stroomgebiedniveau. De KRW versterkt de orde, helderheid en transparantie in het waterbeheer. Er ontstaat één taal waarmee de doelen en de resultaten van het waterkwaliteitsbeheer besproken kunnen worden. Vergelijking tussen regio's en regio-overstijgende discussies wordt daarmee transparanter en efficiënter. Bekendheid met elkaars problemen en afwegingen, gezamenlijk maatregelen formuleren en prioriteren en het elkaar wederzijds aanspreken en af kunnen rekenen werden als belangrijke onderdelen gezien die verbetering verdienen en waar de KRW een basis voor biedt. Hierdoor kan een gezonde balans ontstaan tussen het dienen van eigen regionale belangen door (onder andere) waterschapsbesturen aan de ene kant en een goede afstemming van bovenregionale stroomgebiedbelangen aan de andere kant. Er is geconstateerd dat in de huidige situatie regionale belangen soms de boventoon voeren, waardoor de afstemming van bovenregionale stroomgebiedbelangen te weinig plaatsvindt.

Enerzijds biedt de KRW dus een kader voor een evenwichtige afweging tussen regionale en bovenregionale belangen, anderzijds is de KRW een stimulans voor het versterken van regionale samenwerking, zowel over de grenzen van het eigen beheersgebied, als over de grenzen van de eigen discipline, zoals tussen water en ruimtelijke ordening.

Ook heldere, vergelijkbare, wettelijk vastgelegde (ecologische) doelstellingen en een eenduidig toetsingskader worden als een belangrijke kans gezien. Men hoopt dat dit het draagvlak voor (ambitieuze) doelstellingen vergroot en het verheldert in ieder geval de communicatie en vergroot de betrokkenheid van publiek en politiek. Tegelijkertijd is de overheid afrekenbaar voor publiek en belangenorganisaties.

De mate waarin de KRW daadwerkelijk 'een stok achter de deur' is, hangt sterk af van de manier waarop invulling gegeven wordt aan de vereisten. Enerzijds wordt gesteld dat bij een voornamelijk regionale invulling van de KRW (gebiedsspecifieke doelstellingen, maatregelen), er automatisch 'commitment' zal zijn vanuit de regio. Anderzijds wordt het gevaar gesignaleerd dat als de waterkwaliteit slechts ten aanzien van enkele punten richting EU verantwoord wordt, de regionale doorwerking gering zal kunnen zijn.

Opvallend is dat de meeste kansen gezien worden op het organisatorische vlak en niet zozeer het verbeteren van de waterkwaliteit op zichzelf.

5 SLOTBESCHOUWING

5.1 INFORMATIEBESCHIKBAARHEID

In de pilots is gebleken dat de KRW veel informatie vraagt van van rijks- en regionale waterbeheerders, die in de huidige praktijk niet allemaal beschikbaar of bruikbaar is. Dat geldt ook voor sommige gegevens waarvan verwacht werd dat ze beschikbaar zouden zijn. De huidige manier van werken van de waterbeheerders sluit niet naadloos aan bij de geest van de KRW. Het kost veel tijd om de informatie boven tafel te krijgen, omdat deze verspreid is over en binnen een groot aantal partijen (regionale directies van Rijkswaterstaat, waterschappen, provincies, gemeenten, RIZA, RIKZ, STOWA, adviesbureaus en universiteiten). Het gaat dan om monitoringsrapportages, dataopslag van meetnetten, losse onderzoeken, in ontwikkeling zijnde systemen, etcetera.

Ook het feit dat gegevens vaak niet uniform zijn (meetsystematieken, berekeningswijzen, grondslagen etcetera), maakt het combineren of aggregeren van gegevens lastig. De onderlinge afstemming tussen de betrokken partijen zal dus de nodige inspanning vergen. Er is behoefte aan één informatiestroom die eenduidig wordt toegepast, om de opslag, uitwisseling en aggregatie van gegevens en kaarten te verbeteren. De behoefte aan één loket voor al deze informatie is uitgesproken.

5.2 SCHAALNIVEAU

Bij de discussie rond schaalniveau is onderscheid te maken tussen de activiteiten die nodig zijn voor 1) de rapportage aan de EU en 2) het afstemmen van de werkzaamheden van de (rijks- én regionale) waterbeheerders op de KRW omdat in principe alle waterlichamen aan de doelstellingen van de KRW moeten voldoen. Bij de implementatie van de KRW zijn beiden van belang. Het leggen van de knip tussen beiden is echter niet eenvoudig. De vraag hoe groot de inspanningen zijn voor waterbeheerders om aan de vereisten van de KRW te voldoen en wie deze inspanningen moeten plegen hangt nauw met deze discussie samen.

In welke mate regionale waterbeheerders in hun dagelijkse praktijk nu moeten handelen in de geest van de KRW, is nog niet duidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat het waterbeheer zodanig KRW-proof moeten zijn, dat de gegevens ten behoeve van het stroomgebiedsbeheersplan en de rapportage aan de EU op de plank moeten (komen te) liggen.

5.3 ROL EN INSPANNING VAN DE WATERBEHEERDERS

Er is (meer) aandacht nodig voor de rol die de verschillende waterbeheerders hebben in 1) het maken of aanleveren van gegevens ten behoeve van het stroomgebiedsbeheersplan aan de EU en 2) het afstemmen en waarschijnlijk op onderdelen aanpassen van hun huidige manier van waterbeheer in de geest van de richtlijn. Daarnaast zal duidelijk moeten worden aan welke partij dergelijke gegevens geleverd moeten worden. De nadruk zal daarbij moeten liggen op wat er in 2004 gerapporteerd moet worden en welke gegevens de diverse rijks- en regionale waterbeheerders als input daarvoor ter zijner tijd op de plank moeten hebben liggen.

Er is behoefte aan een eenduidige interpretatie en uitwerking van de KRW op (inter-)nationaal en op (deel)stroomgebiedsniveau.

5.4 BEWUSTWORDING

Bij de deelnemende partijen aan de pilots, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau, heeft bewustwording plaatsgevonden over wat er op hen afkomt de komende jaren. Daarbij is tevens de link gelegd met WB21 en de activiteiten waar de waterbeheerders hun handen momenteel vol aan hebben. Door de regionale partijen is de behoefte uitgesproken om de KRW en WB21 zoveel mogelijk te koppelen.

Over diverse aspecten van de KRW bestaan echter nog onduidelijkheden. Enerzijds ligt in de KRW (en de 'richtsnoeren') veel vast, anderzijds worden in de KRW in beperkte mate handreikingen gegeven 'hoe het dan moet' (bijvoorbeeld het beoordelen en monitoren van effecten menselijke invloed en de economische aspecten in de KRW). Een nadere invulling is nodig.

5.5 HOE VERDER

De resultaten van de pilotstudies Eems en Midden-Holland worden op een drietal plaatsen ingebracht. Welke informatie nu beschikbaar is om te voldoen aan de vereisten van de KRW, en waar deze verkrijgbaar is, kan opgenomen worden in het Handboek KRW. Dit Handboek zal een leidraad bieden aan de regionale waterbeheerders bij de uitvoering van de KRW en komt eind 2002 beschikbaar. In de pilots zijn ook voorstellen gedaan ten aanzien van nog niet uitgewerkte aspecten van de richtlijn. Deze voorstellen worden teruggegeven aan de nationale projectgroep IKW, zodat de projectgroep daar verder mee kan. Tot slot worden de bevindingen van de pilots gebruikt in de internationale werkgroepen die zich buigen over de KRW, om aan te geven wat nu het best past bij de Nederlandse praktijk.

Rijk en regio staan nu naast elkaar om het gedachtegoed van de KRW door te vertalen naar de beheerpraktijk. De KRW vergt een inspanning, maar biedt tevens kansen voor ons waterbeheer. De KRW versterkt de orde, helderheid en transparantie in het waterbeheer. Vergelijkingen tussen regio's en regio-overstijgende discussies kunnen gemakkelijker gemaakt worden. Dit kan leiden tot een betere balans tussen het dienen van regionale belangen en het afstemmen van bovenregionale stroomgebiedbelangen. Met als uiteindelijk doel het halen van een goede ecologische en chemische toestand van het water!

LITERATUURLIJST

Busch, S. (redactie) (2002), Achtergrondrapportage Kaderrichtlijn Water pilot Eems, RIZA rapport 2002.034.

Busch, S. (redactie) (2002), Achtergrondrapportage Kaderrichtlijn Water pilot Midden-Holland, RIZA rapport 2002.037.

Busch, S en Hassoldt, A (2002), Hoofdrapport Kaderrichtlijn Water pilot Eems, RIZA rapport 2002.033.

Grontmij (2001), Raakvlakken Waterbeleid 21^e Eeuw – Kaderrichtlijn Water

Oranjewoud (2001), Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60/EG), pilotstudie stroomgebiedsbeheersplan Eems – Referentieomstandigheden, documentnummer 111382, revisie 02.

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (EU Kaderrichtlijn Water), van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Gepubliceerd en tevens in werking getreden op 22 december 2000.

Resource Analysis en WL Delft (2002), Cluster Economie Pilot Midden-Holland, werkdocument RA/02-557.

Royal Haskoning (2002), Belasting en effecten van menselijke activiteiten - nader onderzoek Kaderrichtlijn Water: Pilot Eems, cluster gebiedsbeschrijving.

COLOFON

UITGAVE

RIZA

INFORMATIE

Jelte Bosma

RIZA

Postbus 17

8200 AA Lelystad

Telefoon 0320 298419

Telefax 0320 249218

Email j.bosma@riza.rws.minvenw.nl

Aukje Hassoldt

RIZA

Postbus 17

8200 AA Lelystad

Telefoon 0320 298765

Telefax 0320 249218

Email a.hassoldt@riza.rws.minvenw.nl

VORMGEVING

Henk Bos, RIZA Lelystad

DRUKWERK

Evers Litho & Druk bv, Almere

OPLAGE

700

DATUM

augustus 2002

RIZA RAPPORT

2002.038

ISBN

90-369-5466-5

INTERNET

www.pilotskaderrichtlijnwater.nl