

Compatibiliteit van de Europese richtlijnen KRW en VHR

Compatibiliteit van de Europese richtlijnen KRW en VHR

Een verkenning van de kennislacunes

Jeanine Elbersen (Alterra)
Lodewijk Stuyt (Alterra)
Cees Kwakernaak (Alterra)
Theo Vogelzang (LEI)

Alterra-rapport 1326

Alterra, Wageningen, 2006

REFERAAT

Elbersen Jeanine, Lodewijk Stuyt, Cees Kwakernaak, Theo Vogelzang, 2006. *Compatibiliteit van de Europese richtlijnen KRW en VHR; Een verkenning van de kennislacunes*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1326. 42 blz.; 1 tab.; 22 ref.

De invulling en implementatie van de richtlijnen en nationale beleidsdoelstellingen gericht op waterbeheer (Kaderrichtlijn Water, WB21) vindt vooralsnog grotendeels gescheiden plaats van de opstelling en uitvoering van richtlijnen en beleid op het gebied van natuurbeheer (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn). Dit kan leiden tot onderlinge conflicten in de uitvoering van maatregelen en de realisatie van doelen. In opdracht van het ministerie van LNV heeft Wageningen UR een beknopte analyse gemaakt van de kennislacunes rond de afstemming van KRW en VHR. Er werden 31 lacunes benoemd, onderverdeeld in negen thema's, waaronder methodische afstemming, soortenkennis, monitoring, flexibiliteit van de implementatie en bestuurlijke / juridische aspecten.

Trefwoorden: Europese richtlijnen, Kaderrichtlijn Water (KRW), Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), ruimtegebruik, afstemming, monitoring.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door € 15,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1326. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2006 Alterra

Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland

Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling	11
1.3 Aanpak	11
2 Essentie van de Europese richtlijnen voor water en natuur	13
2.1 Vogelrichtlijn (1979)	13
2.2 Habitatrichtlijn (1992)	14
2.3 De invulling van Natura 2000 in Nederland	15
2.4 Kaderrichtlijn water (2000)	16
2.5 Flexibiliteit KRW en VHR (begrenzing en doelen)	17
3 Kennislacunes v.w.b. de afstemming tussen het Europese water- en natuurbeleid	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Methodische afstemming	22
3.3 Soortenkennis	23
3.4 Ecologische condities	24
3.5 Monitoring	25
3.6 Ingreep-effectrelaties	26
3.7 Flexibiliteit implementatieproces (begrenzing en doelen)	27
3.8 Afstemming overige richtlijnen en beleid	29
3.9 Bestuurlijk-juridisch	31
3.10 Communicatie met stakeholders	32
3.11 Invulling in het buitenland	33
4 Conclusies en doorkijk naar kennisbasis 2006	35
Literatuur	37
<i>Bijlagen</i>	
1 Geïnterviewde personen	39
2 Gepland/lopend onderzoek rond KRW/VHR waarbij Alterra betrokken is	41

Woord vooraf

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is een verkenning uitgevoerd naar de kennisvragen rond de combineerbaarheid van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). De verkenning is uitgevoerd op grond van een bureaustudie, aangevuld met interviews met interne (i.c. Alterra) en externe materiedeskundigen. Het onderzoek werd uitgevoerd in het kader van het thema 'Water' van het BO-Cluster 'Vitaal Landelijk Gebied' (BO-01). De resultaten van deze verkenning zullen onder meer gebruikt worden bij de formulering van kennisvragen in KB-thema 'Inrichting en gebruik groene en blauwe ruimte' (KB-01).

Samenvatting

De invulling en implementatie van de richtlijnen en beleidsdoelstellingen, gericht op het waterbeheer (Kaderrichtlijn Water, WB21) vindt vooralsnog grotendeels gescheiden plaats van de opstelling en uitvoering van richtlijnen en beleid op het gebied van natuurbeheer (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn). De uitvoering van deze richtlijnen en beleidsdoelstellingen leidt daarmee mogelijk tot afstemmingsproblemen. Omdat deze problemen werden verwacht ontstond bij het ministerie van LNV behoefte aan een analyse van (potentiële) knelpunten. Wageningen UR heeft een verkennend overzicht samengesteld van de kennislacunes rond de afstemming van KWR en VHR. Er werden ruim 30 lacunes benoemd, onderverdeeld in negen thema's, waaronder methodische afstemming, soortenkennis, monitoring, flexibiliteit van de implementatie en bestuurlijke / juridische aspecten. Er kan nog veel worden afgestemd tussen het water- en natuurbeleid dat op grond van (Europese) richtlijnen wordt ontwikkeld. Doelstellingen raken elkaar in oppervlaktewateren, oeverzones en (grond)waterafhankelijke soorten en/of habitats. Veel aandachtspunten spelen op gebiedsniveau, waar begrenzingen en doelstellingen conflicterende randvoorwaarden kunnen zijn voor de beheerspraktijk. Als het beleid echter niet al te zeer top-down wordt aangestuurd zijn er zeker mogelijkheden voor afstemming (flexibiliteit). Landelijke sturing op hoofdlijnen en regionale flexibele invulling lijkt tot goede resultaten te kunnen leiden, maar hoe deze speelruimte optimaal benut zou kunnen worden vraagt nog gedegen onderzoek. Niet alleen op het vlak van fysica, maar zeker ook op bestuurlijk-juridisch en communicatief vlak. De ontwikkelingen rond de richtlijnen volgen elkaar in oog tempo op. De kennisbehoefte die in deze inventarisatie in kaart is gebracht heeft daarom het karakter van een momentopname, en is een leidraad bij de programmering van nader onderzoek rond dit belangrijke thema.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De opstelling en de implementatie van richtlijnen en beleidsdoelstellingen gericht op het waterbeheer in ons land (Kaderrichtlijn Water, Nationaal Bestuursakkoord Water) vindt veelal gescheiden plaats van die op het gebied van het natuurbeheer (Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn). Dit zal in meerdere gevallen leiden tot onverenigbaarheid van doelstellingen die op grond van genoemde richtlijnen aan hetzelfde gebied /waterlichaam worden opgelegd. Zo kan op grond van de Kaderrichtlijn Water (KRW) (Anonymus, 2000; EU, 2000) een waterkwaliteit worden verlangd die niet strookt met ecologische doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) (EC/79/409, 1979; EC/92/43, 1992). Evenzo kan bij de implementatie van het beleid uit de Nota WB21 (Bestuursakkoord) de functie ‘waterberging’ worden gepland in gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn beschermd worden, zonder dat bekend is wat de effecten van waterberging op de instandhouding van deze habitats zullen zijn. Naast deze dreigende incompatibiliteit van de richtlijnen is er sprake van zorg dat de gefaseerde invoering van de verschillende richtlijnen verstarring in de hand werkt, met name omdat de aanwijzing van VHR-gebieden kan betekenen dat deze ‘op slot’ gaan, waarna er onvoldoende mogelijkheden resteren voor herstel en ontwikkeling van ecologische kwaliteiten van watersystemen die in potentie via de KRW of anderszins gerealiseerd zouden kunnen worden.

1.2 Doelstelling

Doelstelling van dit project is een natuurwetenschappelijke en bestuurlijk-juridische verkenning van de compatibiliteit van doelstellingen voor water- en natuurbeleid in Europese richtlijnen, en van de implementatie van deze doelstellingen in Nederland. Resultaat van de verkenning is een overzicht van aandachtspunten bij de afstemming tussen KRW en VHR, met betrekking tot de fysica, beheer en beleid. De gesignaleerde kennishiaten (‘witte vlekken’) zijn benoemd en voorzien van strategische onderzoeksvragen. Het gepresenteerde overzicht is een leidraad bij het vaststellen van de KB onderzoeksagenda voor de komende periode.

1.3 Aanpak

Voor deze verkenning is een pragmatische aanpak gekozen: in korte tijd is een zo goed mogelijk beeld gevormd van de problematiek en de voorliggende kennisvragen. Hiertoe zijn zowel binnen als buiten Alterra materiedeskundigen geïnterviewd, en is literatuur verwerkt (bureaustudie). Dit heeft geresulteerd in een momentopname van kennislacunes ten aanzien van de compatibiliteit van de richtlijnen. Het tijdstip van deze verkenning is niet in alle opzichten even gunstig geweest. Voorschrijdend inzicht naar aanleiding van de implementatieverplichtingen in het komende jaar, te

weten de concretisering van doelstellingen voor KRW en VHR alsmede het verschijnen van een aantal nu nog in concept- of uitvoeringsfase verkerende studies (Aggenbach, in voorbereiding; van Apeldoorn, in voorbereiding; Wolfert et al., uit te voeren in 2006) zal wellicht leiden tot aanvullingen of wijzigingen in voor deze verkenning het gemaakte overzicht van kennislacunes.

2 Essentie van de Europese richtlijnen voor water en natuur

2.1 Vogelrichtlijn (1979)

De EU-richtlijn inzake het behoud van de vogelstand, die meestal wordt aangeduid als ‘Vogelrichtlijn’, is in april 1981 in werking getreden. De richtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de Lidstaten. De richtlijn is van toepassing op vogels, hun eieren, hun nesten en hun leefgebieden. Zij omvat de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten. De lidstaten zijn verplicht alle benodigde maatregelen te nemen om de leefgebieden van vogelsoorten te beschermen, zonodig te herstellen en in stand te houden.

Voor de leefgebieden van de bedreigde en kwetsbare soorten zoals vermeld in Bijlage I van de richtlijn moeten speciale beschermingsmaatregelen genomen worden opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten (art. 4.1). Deze bijlage omvat 181 vogelsoorten (1997), waarvan er in Nederland ongeveer 60 voorkomen. Voor de bescherming van deze soorten moeten de Lidstaten Speciale Beschermingszones (SBZ’s, in het Engels: Special Protection Areas, afgekort SPA’s) aanwijzen. Ten aanzien van de niet in Bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels dienen soortgelijke maatregelen genomen te worden (art. 4.2). Hierbij wordt speciale aandacht besteed aan wetlands en in het bijzonder aan wetlands van internationale betekenis. De Speciale Beschermingszones gaan deel uitmaken van het ‘coherent ecologisch netwerk Natura 2000’, zoals neergelegd in de Habitatrichtlijn. De in de Habitatrichtlijn genoemde instandhoudingsverplichtingen betreffende het voorkomen van verslechtering, het tegengaan van verstoring en een afwegingskader voor de uitvoering van plannen en projecten (art. 6.2.-6.4) gelden ook voor gebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn.

In Nederland vallen 79 gebieden, met een totale oppervlakte van ruim 1 miljoen hectare, onder het beschermingsregime van de Vogelrichtlijn. Hiervan is ongeveer driekwart open water (Waddenzee, Deltawateren, IJsselmeergebied). Ongeveer 7% van het landoppervlak is aangewezen als Speciale Beschermingszone. Het belangrijkste criterium hierbij is de aanwezigheid van een bepaald percentage ‘Bijlage soorten’ of ‘Rode lijst soorten’ van de Nederlandse broedpopulatie en/of biogeografische populatie. Begrenzing van gebieden (met het daarin voorkomende water) vindt daarmee plaats op basis van ‘vogelkundige’ criteria. Deze methodiek van begrenzing is anders dan die welke wordt gebruikt bij de vaststelling van waterlichamen in de Kaderrichtlijn Water.

2.2 Habitatrichtlijn (1992)

De Habitatrichtlijn is de Europese Richtlijn inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, in werking getreden in juni 1994. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen aan het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de Lidstaten. De Habitatrichtlijn is de Europese implementatie van het Verdrag van Bern, waarmee de grondslag is gelegd voor de bescherming van wilde dieren en planten en hun leefgebieden in Europa.' Natuurlijke habitats worden in de richtlijn gedefinieerd als 'Land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische of biotische kenmerken, en die zowel natuurlijk als half-natuurlijk kunnen zijn'. De te nemen maatregelen beogen 'de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen' (art. 2.2).

De Habitatrichtlijn beoogt om over het gehele grondgebied van de Europese Unie een ecologisch netwerk van beschermde gebieden op te zetten. Dit netwerk, 'Natura 2000' dat ook de onder de Vogelrichtlijn aangewezen beschermingszones zal omvatten, moet de betrokken habitats in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. Dit betreft de habitats en soorten 'van communautair belang' die zijn opgenomen in Bijlage I en II van de Richtlijn. De wijze waarop het netwerk van beschermingszones dient te worden opgezet, wordt nauwkeurig in de Habitatrichtlijn beschreven. Allereerst dienen alle lidstaten een nationale lijst op te stellen van gebieden met de habitattypen van Bijlage I en de soorten van Bijlage II (laatste versie 97/62/EG, Pb EG L305, 8.11.97). Aan de hand van deze nationale lijsten stelt de Europese Commissie, met instemming van de Lidstaten, vervolgens voor elk van de zes biogeografische regio's (Nederland ligt in de Atlantische regio) een lijst op van 'Gebieden van Communautair Belang'. Nadat overeenstemming is bereikt over deze gebiedenlijsten (één voor elke biogeografische regio) zullen deze door de Europese Commissie worden vastgesteld. Vervolgens dienen de lidstaten de 'Gebieden van Communautair Belang' binnen zes jaar als 'Speciale Beschermingszone' aan te wijzen. Voor de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn de Lidstaten verplicht de Europese Commissie informatie te verstrekken middels door de Commissie opgestelde Natura 2000-formulieren (97/266/EEG, Pb EG L107, 24.7.97).

In 2003 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de Europese Commissie een lijst gestuurd met speciale beschermingszones (habitats), op grond van de Europese Habitatrichtlijn. De Commissie plaatst de gebieden op een communautaire lijst, waarna de minister van LNV de 141 gebieden definitief aanwijst. De gebieden gaan deel uitmaken van het Europese ecologische netwerk Natura 2000, waar ook de gebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn deel van uitmaken.

2.3 De invulling van Natura 2000 in Nederland

In de Contourennotitie Natura 2000 (Ministerie van LNV, 2005a) zijn kaders voor de formulering van de doelstellingen van Natura 2000 voor ons land opgenomen. Het is een vertaling van het Europese kader, toegespitst op de Nederlandse situatie. De hoofdlijnen zijn als volgt. Het Europese kader verplicht Nederland de biologische diversiteit te waarborgen door voor 2010 de achteruitgang te stoppen. Geregistreerde soorten en habitattypen moeten in een gunstige staat van instandhouding worden gebracht. Hoofdlijnen voor de formulering van de doelstellingen van Natura 2000 in Nederland zijn onder meer:

- maximaal aansluiten bij nationaal beleid (EHS);
- haalbare en betaalbare doelstellingen zonder disproportionele lasten voor burgers en economische sectoren;
- bestaande kwaliteit en omvang in Nederland en concrete gebieden handhaven en waar nodig in gunstige staat van instandhouding brengen;
- hoge inzet voor soorten / habitattypen waarvan Nederland in Europa een relatief belangrijk aandeel vertegenwoordigt;
- minder hoge inzet als van Nederland niet kan worden verwacht dat de soort of het habitatype op langere termijn in gunstige staat van instandhouding kan worden gebracht;
- doelstellingen moeten robuust zijn in de tijd, bijvoorbeeld om te kunnen anticiperen op de natuurlijke dynamiek van watersystemen en klimaatverandering;
- doelstellingen voldoende sturend voor bescherming en beheer van gebieden, met behoud van ruimte voor concretisering op lokaal niveau;
- doelen worden gesteld uitgaande van bestaande budgetten voor beheer.

Concreet betekent dit dat voor een habitatype of een soort de relatief grootste bijdrage komt van een gebied waar nu de ecologische vereisten het beste op orde zijn, de huidige of potentiële relatieve bijdrage groot is en op termijn de ecologische vereisten relatief gemakkelijk op orde te brengen zijn (Concept Natura 2000 doelendocument – hoofddocument, LNV 2005).

Met strategisch lokaliseren (bijna alle Natura 2000-gebieden liggen in de EHS) en het op elkaar laten aansluiten van de inspanningen voor deze twee netwerken kan op een efficiënte manier een duurzame situatie worden behouden of verkregen.

Op het niveau van beheersplannen van Natura 2000 moet een balans worden gevonden tussen enerzijds richting geven (doelen) en anderzijds ruimte laten (waar, met welke middelen en met welk tempo). De doelstellingen worden in beheersplannen nader uitgewerkt qua omvang, ruimte en tijd. Hierbij is flexibiliteit nodig om met voortschrijdend inzicht en nieuwe kennis aanpassingen aan te brengen in realiseringstempo of bijvoorbeeld de aard van maatregelen.

2.4 Kaderrichtlijn water (2000)

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een Europese richtlijn uit het jaar 2000. De Kaderrichtlijn richt zich op de bescherming van alle wateren, met als doel dat alle Europese wateren in 2015 een 'goede toestand' hebben bereikt en dat er binnen heel Europa duurzaam met water wordt omgegaan. Alle Europese landen moeten uitvoering geven aan de bepalingen uit de richtlijn. De richtlijn betekent een nieuwe impuls in de aanpak van het waterbeheer. De Kaderrichtlijn Water stelt milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden. De doelstelling voor oppervlaktewater is onder meer gericht op het bereiken van een 'goede ecologische toestand' (of 'goed ecologisch potentieel'). Deze doelstelling is van toepassing op oppervlaktewaterlichamen, dat wil zeggen wateren van een 'aanzienlijke omvang'. Naast milieudoelstellingen vraagt de Kaderrichtlijn om het bevorderen van duurzaam gebruik van water.

De ecologische normen uit de KRW zijn niet vrijblijvend. Ze moeten in 2015 zijn gehaald. In 2009 moeten de lidstaten in hun stroomgebiedbeheersplan aankondigen welke maatregelen ze hiertoe gaan treffen. Het kan zijn dat deze beschreven maatregelen uiteindelijk toch niet tot de gewenste toestand leiden. In dat geval is het mogelijk om het behalen van de normen uit te stellen of, bijvoorbeeld indien het allemaal te duur wordt, de normen te verlagen. Dit dient wel vroegtijdig te worden aangegeven en vergt een grondige onderbouwing. De Europese Commissie zal er naar verwachting streng op toezien dat de lidstaten de in de Stroomgebiedbeheersplannen (SGPB's) beschreven maatregelen ook daadwerkelijk uitvoeren.

De KRW gaat ook over grondwater; in de KRW wordt het vaststellen van kwantitatieve, kwalitatieve en ecologische doelstellingen voor grondwaterlichamen voorgeschreven. De grondwaterlichamen zijn voorlopig vastgesteld in gebiedsrapportages. Hierin zijn ook risicoanalyses uitgevoerd over de toestand van de grondwaterlichamen. Nadere uitwerking van de grondwaterdoelen gebeurt aan de hand van een dochterrichtlijn die pas in 2006 van kracht wordt. Normen zullen waarschijnlijk door de lidstaten zelf worden vastgesteld (Nieuwsbrief Water en land, 2005).

Er worden in de KRW diverse verwijzingen gedaan naar-, en overlappingen aangegeven tussen de KRW en natuurbescherming. Zo moet er een register van beschermde gebieden worden gemaakt die in elk stroomgebieddistrict liggen. Naast richtlijnen die niet gericht zijn op natuurbescherming (o.a. drinkwater en zwemwater) worden bij het opstellen van een Rivier Stroomgebied Beheerplan met name de Europese Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn (realisatie Europees Netwerk Natura 2000) genoemd (Annex V en VI van de KRW). Bovendien moeten *impacts* en *pressures* die van invloed zijn op deze beschermde gebieden worden geanalyseerd en specifiek gemonitord.

Voor alle categorieën wateren (rivers, lakes, transitional, coastal) moet in 2015 de zogenaamde 'Goede Toestand' behaald zijn; dat wil zeggen een goede chemische-, en een goede ecologische toestand. De ecologische toestand wordt bepaald op grond

van biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische criteria. De waterkwaliteitsdoelstellingen worden daarmee uitgebreid naar waterkwantiteit, habitatkwaliteit en biologische doelstellingen, waarmee een link tussen water- en natuurbeleid wordt gelegd.

De realisatie van Stroomgebiedbeheersplannen onder de KRW zal de waterkwaliteit en -kwantiteit in VHR-gebieden beïnvloeden. Een belangrijke doelstelling van de KRW is de bescherming en verbetering van aquatische en terrestrische ecosystemen en van wetlands met betrekking tot de wateren waar deze van afhankelijk zijn. Natte habitats langs oevers van meren en rivieren, en ook vennen, moerassen, uiterwaarden etc. moeten daarom in Stroomgebiedbeheersplannen worden meegenomen. Waterkwantiteitsaspecten van wetlands zitten in de goede grondwaterstatus verwerkt.

2.5 Flexibiliteit KRW en VHR (begrenzing en doelen)

Begrenzing

De indeling van Nederland in waterlichamen is nog niet definitief. De laatste stand van zaken is te bekijken op het KRW-portaal (www.kaderrichtlijnwater.nl). Waterlichamen op de huidige waterlichamenkaart van Nederland omvatten nog niet alle wateren en de nu gekozen begrenzingen zijn, qua classificatie en monitoring, mogelijk niet de beste. Het zal wellicht nodig zijn om de waterlichamen, vanuit beheersoogpunt, te herbegrenzen (monitoring, doelstellingen stellen en beheren van wateren). Met een dergelijke verfijning zou met grotere zekerheid vastgesteld kunnen worden welke waterlichamen het risico lopen om de doelstellingen in 2015 niet te halen. Op grond van deze informatie kunnen maatregelenpakketten beter en op een zo kosteneffectief mogelijke manier worden ingezet. Tussen 2005 en 2007 kan de voorlopige karakterisering nog worden aangepast, waarna in 2009 maatregelenpakketten en stroomgebiedbeheersplannen (SGPB's) worden vastgesteld. Nieuwe rondes van SGPB's komen in 2015, 2021, enzovoort. Daaraan voorafgaand kan de karakterisering telkens worden bijgesteld; een zesjarige cyclus, waar stakeholders en andere belangengroepen nadrukkelijk bij betrokken zullen moeten worden.

Begrenzingen van waterlichamen voor de KRW en Habitat-/Vogelrichtlijngebieden vallen zelden samen. Beschermde gebieden hoeven niet a-priori te worden behandeld als aparte waterlichamen, maar als een toegekende functie aan een deel van een waterlichaam. In het kader van de voorbereiding van de ontwerp aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden heeft het ministerie van LNV een ronde van overleg en consultatie gepland. Hiertoe zijn de zogenaamde Natura 2000 Gebiedendocumenten opgesteld. Deze documenten en de bijbehorende werkkaarten zijn ambtelijke concepten ten behoeve van het overleg en consultatie ter voorbereiding van de aanwijzingsbesluiten. Een ieder is gevraagd te reageren op voorgestelde wijzigingen van de begrenzing van de gebieden, de concept instandhoudingsdoelen en de systematiek voor de begrenzing van de gebieden. Het ministerie van LNV heeft hiertoe de Natura 2000 Gebiedendocumenten, samen met het concept Natura 2000 doelendocument, aan een groot aantal organisaties

gestuurd. Inmiddels is deze ronde klaar en wordt het commentaar door LNV verwerkt.

Eenmaal vastgesteld is niet duidelijk hoe flexibel de begrenzingen van-, en de doelstellingen voor de Natura 2000-gebieden zullen zijn. Dit wordt daarom zeker een aandachtspunt bij de nadere implementatie van de VHR.

Het compensatiebeginsel (strategisch lokaliseren; bijna alle Natura 2000-gebieden liggen in de EHS; zie hoofdstuk 2) biedt ruimtelijk gezien zeker kansen om de ligging en de grenzen van de VHR-gebieden en die van de waterlichamen van de KRW, met bijbehorende doelstellingen, op elkaar af te stemmen.

Doelstellingen

De KRW omvat het register van beschermde gebieden. Artikel 4 stelt dat lidstaten zich moeten houden aan de bestaande standards en doelstellingen voor beschermde gebieden. Dit betekent dat er voor Habitatgebieden geen sprake mag zijn van verslechtering, en dat de instandhoudingsdoelen in Natura 2000-gebieden moeten worden behaald. De KRW staat (in tijd en ambitieniveau) derogatie toe van gestelde doelen, en bevat ook clausules over kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen. Deze bepalingen kunnen ook op Natura 2000-gebieden betrekking hebben, maar dat doet niets af aan de vereisten van de Habitatrichtlijn om deze gebieden te beschermen. De KRW zou een instrument/middel moeten zijn om de doelstellingen van de VHR te realiseren, en in ieder geval niet te ondermijnen. Eventuele derogatie voor de KRW mag de realisatie van de doelstellingen van de VHR niet in gevaar brengen.

De ambitieuze doelstellingen van de KRW en de Habitatrichtlijn kunnen hier en daar conflicteren. Een waterkwaliteitsverbetering die gunstig is voor het merendeel van de soorten, kan voor een bepaalde soort nadelig uitpakken. Als juist deze soort de reden is voor de aanwijzing van het gebied onder de Habitatrichtlijn dan is er een potentieel conflict. De oplossing ligt in het rekening houden met de integriteit van het Natura 2000-netwerk als één geheel voor de betreffende soort. Als de omstandigheden voor een soort in het ene gebied enigszins verslechteren dan kunnen deze in andere gebieden worden gecompenseerd. Op populatieniveau hoeft de KRW voor de betreffende soort daarom niet negatief uit te werken. Dit vraagt wel een passende toekenning van watertypen, waterlichamen en doelstellingen.

In de Randmeren en vergelijkbare gebieden kan door vermindering van de aanvoer van voedselrijk slib strijdigheid ontstaan tussen de KRW en de Vogelrichtlijn. Wegens minder N en P in bijvoorbeeld het Veluwerandmeer is de voedselrijkdom voor vogels al verminderd. Dit spoort met de KRW-doelen voor oppervlaktewateren, maar de aantallen waardevolle, 'kwalificerende' vogelsoorten nemen af. In hoeverre dit strijdig is met de VR-doelen is nu nog niet te zeggen, omdat dit mede afhankelijk is van de aanwijzing van instandhoudingsdoelen. Deze geven immers de referentiesituatie voor te nemen maatregelen in beheersplannen. Het is dus niet a-priori zo, dat lagere nutriëntengehalten altijd strijdig zijn met de doelstellingen van de VR. Wel dat er wegens lagere nutriëntengehalten wellicht andere vogelsoorten zullen

voorkomen die profiteren van de toename van waterplanten en het feit dat het watersysteem stabiel is geworden (Nieuwsbrief Water en Land, 2005). Vergelijkbare problemen spelen in gebieden als Noordwest-Overijssel waar waterbeheerders vrezen voor het verdwijnen van (onder meer) aalscholverkolonies als gevolg van de implementatie van de KRW.

De manier waarop in Nederland VHR-, en KRW-doelstellingen met de begrenzings worden geformuleerd is bepalend voor de ruimte die resteert voor aanpassingen naderhand. Hiermee wordt bedoeld op het top-down en kwantitatief ‘dichtspijkeren’ van de ecologische doelstellingen en de bijbehorende abiotische randvoorwaarden. Doelstellingen moeten meetbaar zijn, maar zij zijn niet altijd in kwantitatieve termen geformuleerd. In Nederland wordt de omvang van eventuele afstemmingsproblemen tussen VHR-, en KRW-doelstellingen wat betreft ecologische condities (abiotische randvoorwaarden) pas duidelijk als de milieuomstandigheden voor alle richtlijnen in dezelfde termen (meetbare parameters) zijn geformuleerd, zodat deze naast elkaar gelegd kunnen worden. Zover is het echter nog niet: dit jaar worden de GET¹/GEP’s² afgeleid voor de KRW en worden doelstellingen voor Natura 2000 verder geconcretiseerd.

In onze buurlanden worden doelstellingen niet altijd zo top-down opgelegd als in Nederland (Van Apeldoorn, in prep., 2005); in het meest extreme geval worden ze zelfs in overleg met alle stakeholders geformuleerd (Frankrijk). Het is zeer belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan het acceptatieproces: hoe te komen tot gedragen doelstellingen met commitment van de beherende instanties voor uitvoering van de benodigde ingrepen en maatregelen om die doelstellingen ook te halen. Lerende van de ervaringen met de VHR, kunnen voor de KRW wellicht aanpassingen in het implementatieproces worden doorgevoerd. De fasering van de implementatie van de richtlijnen volgt immers ongeveer hetzelfde spoor: aanwijzing van gebieden, implementatie in nationale wetgeving, opstellen van beheerplannen en het formuleren van doelstellingen. Met betrekking tot de juridische verankering van dit proces kan nog worden overwogen of het voor de KRW niet anders moet dan voor de VHR is gebeurd. Beheersplannen rond de VHR zijn verplicht gesteld; de provincie is hiervoor verantwoordelijk gemaakt.

Tijdpad implementatie

De KRW wordt de komende jaren in ons land langzaam verder ingevuld. De eerste waterlichamenkaart is gereed en is in Brussel aangemeld. Gebiedsrapportages zijn gereedgekomen met een eerste inventarisatie van de stand van zaken. In tabel 2.1 staat het tijdpad voor de implementatie van de KRW, inclusief momenten voor aanpassingen (mijlpalen). Daarbij is gepoogd een parallel te trekken naar het implementatieproces van Natura 2000.

¹ Goede Ecologische Toestand (GET): de toestand van een overeenkomstig bijlage V van de KRW als zodanig ingedeeld oppervlaktewaterlichaam (KRW, artikel 2).

² Goed Ecologisch Potentieel (GEP): de toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, Aldus ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V van de KRW (KRW, artikel 2).

Tabel 2.1. Tijdspad implementatie KRW en Natura 2000

Datum	KRW	Natura 2000
2005	Gebiedsrapportages gereed	Aanwijzingsbesluiten VR gebieden in eindfase (inspraak tot 20 jan. 2006)
	Methodiek bepaling GEP voor kunstmatige en sterk veranderde wateren gereed	Concept instandhoudingsdoelen landelijk en per gebied
	Decembernota en eerste MKBA (overzicht beleidskwesties en grove afbakening landelijke 'altijd-goed' maatregelen)	Vaststelling staat van instandhouding per gebied (=KIWA studie 2005 ?)
2006	Monitoringsprogramma's vastgesteld	Vaststellen aanwijzingsbesluiten
	Evaluatie Nationaal bestuursakkoord water (afstemming implementatie KRW met andere wateronderwerpen zoals WB21, klimaatverandering)	Start opstellen beheerplannen
	Decembernota 2006 (totale wateropgave in beeld, inzicht in kosten)	
2007	Overzicht belangrijke waterbeheerkwesties	
	Decembernota 2007 (politieke besluitvorming, keuze maatregelpakketten, kosteneffectiviteit)	
2008	Ontwerp SGBP's ³ en Maatregelprogramma's gereed	
2009	Vaststelling SGBP's ⁴ na publieke participatie (uitzonderingen op realisatie van doelstellingen gefaseerd en onderbouwd)	
2010	Start uitvoering maatregelen	Maatregelen, genomen in minimaal de 'Sense of Urgency'-gebieden.
2015	Doelstellingen gehaald. Mogelijk uitstel aan te vragen voor twee periodes van zes jaar	Voor VHR-doelen is geen resultaatverplichting.

Het implementatieproces van de VHR kent een gelijksoortige fasering. De Europese Commissie heeft inmiddels de onder de Habitatrichtlijn aangemelde gebieden goedgekeurd en vastgesteld. LNV moet nog officiële aanwijzingsbesluiten opstellen, met daarin de precieze begrenzing, voor welke soorten of habitattypen het gebied is aangewezen en wat de instandhoudingsdoelen per gebied zijn, afgeleid van landelijke doelstellingen per soort of habitatype. Deze laatste zijn in concept gereed (Min LNV, 2005). Vervolgens zullen beheerplannen worden opgesteld. Afhankelijk van de actuele staat van instandhouding wordt het huidige beheer voortgezet of zullen aanvullende beheermaatregelen moeten worden genomen ten behoeve van herstel.

³ StroomGebiedsBeheerPlannen.

3 Kennislacunes v.w.b. de afstemming tussen het Europese water- en natuurbeleid

3.1 Inleiding

Afstemming van de implementatie van de Europese richtlijnen op het terrein van water- en natuurbeleid betreft de fysica ‘onder’ de richtlijnen. In hoeverre, en waar ontbreekt het aan kennis over de samenhang tussen hydrologie, waterkwaliteit, aquatische en terrestrische ecologie? Afstemming is ook aan de orde bij de toepassing van bepalingen. Is er ruimte voor consensus wanneer alle betrokkenen in een regio nader tot elkaar willen komen? In hoeverre bieden de richtlijnen mogelijkheden om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten (flexibiliteit)? De verkenning van kennislacunes is benaderd vanuit de volgende thema’s:

- 3.2 methodische afstemming;
- 3.3 soortenkennis;
- 3.4 ecologische condities;
- 3.5 monitoring;
- 3.6 ingreep-effectrelaties;
- 3.7 flexibiliteit implementatie (begrenzing en doelen);
- 3.8 communicatie met stakeholders;
- 3.9 bestuurlijk/juridische aspecten;
- 3.10 overige richtlijnen/beleid;
- 3.11 invulling in het buitenland.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van gesignaleerde kennislacunes in de afstemming tussen - met name - KRW en VHR. Per thema worden vragen geformuleerd die kennisleemten aangeven. Deze vragen specificeren onderzoeksrichtingen voor uitdieping.

3.2 Methodische afstemming

No.	<i>Methodische afstemming'</i>	
1	Kennishiaat	Hoe moeten we in de KRW omgaan met oevers van waterlichamen?
	Context	VHR en KRW ontmoeten/overlappen elkaar vooral in de oeverzone. De oever is onderdeel van het waterlichaam; in de KRW moet daarom aandacht zijn voor oeverbeheer.
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	BO
2	Kennishiaat	In hoeverre, en hoe kunnen zinvolle dwarsverbindingen worden gelegd tussen de maatlatten van de KRW en die van de VHR met betrekking tot (groepen van) soorten?
	Context	Het gaat bij de KRW om groepen van soorten; bij de VHR om individuele soorten. Met andere woorden: de KRW is systeemgericht; de VHR vooral soort- en habitatgericht. Het al dan niet vóórkomen van een soort (VHR) kan een indicator zijn van een groep van soorten (KRW); andersom geldt dit ook.
	Benodigde kennis	Voor de laagveenvissen wordt een kennislacune verwacht omdat de KRW geen doelstellingen stelt voor sloten. de (zee)zoogdieren en amfibieën zijn niet opgenomen in de KRW maatlatten.
	State of the art	
	KB of BO?	KB

3.3 Soortenkennis

No.	<i>‘Soortkennis’.</i>	
3	Kennishiaat	Van welke soorten kan überhaupt nog verwacht worden dat ze bij verbetering van ecologische condities in Nederland zullen terugkeren (VHR-, dan wel KRW-soorten)?
	Context	VHR en KRW moeten de instandhouding c.q. uitbreiding/terugkeer bewerkstellingen van bepaalde (groepen) van soorten. Ondanks het feit dat de ecologische condities op peil kunnen zijn gebracht, is het mogelijk dat soorten toch niet terugkeren. De oorzaak hoeft overigens niet in het gebied of waterlichaam zelf te liggen.
	Benodigde kennis	Dispersieonderzoek KRW- en VHR soorten.
	State of the art	Kennis fragmentarisch beschikbaar, in ieder geval niet in relatie tot KRW en VHR uitgewerkt
	KB of BO?	KB
4	Kennishiaat	Welke kennis over de verspreiding van soorten (en op welk schaalniveau in ruimte en tijd) is nodig om te kunnen aantonen dat er al dan niet schade wordt geleden?
	Context	Aanpassingen in de omgrenzing en/of het type gebruik van gebieden is alleen verantwoord als het geen significante schade aanbrengt aan populaties van bedreigde soorten of habitats.
	Benodigde kennis	Wanneer is er geen sprake meer van natuurlijke variatie maar van schade of positieve ontwikkeling als gevolg van ingrepen en maatregelen? Rekening houdend met de gevolgen van autonome ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld klimaatverandering? Definitie van significante schade (begrippenkader).
	State of the art	Fragmentarisch?
	KB of BO?	KB

3.4 Ecologische condities

No.	<i>'Ecologische condities'</i>	
5	Kennishiaat	Welke abiotische randvoorwaarden zijn nodig voor KRW-typen en VHR-soorten/habitats?
	Context	Het ambitieniveau van de maatlaten van de KRW voor natuurlijke wateren is aanzienlijk, en lijkt voldoende ter bescherming van de soorten uit de VHR.
	Benodigde kennis	Nadere kwantificering doelstellingen. Concretisering van de relatie tussen KRW-, en VHR-randvoorwaarden op gebiedsniveau.
	State of the art	- Ecologische vereisten in staat van instandhouding van habitattypen van de Habitatrichtlijn⁴ (Janssen et al. in prep. 2005). - Natuurlijke referenties KRW typen, MEP/GEP⁵ wordt in 2006 geformuleerd. - BO-onderzoek abiotische randvoorwaarden KRW typen (Verdonschot)
	KB of BO?	BO
6	Kennishiaat	Hoe koppel je, op lokaal niveau, bepaalde abiotische processen, bijvoorbeeld hydromorfologische, aan specifieke soorten en habitattypen? Dit is belangrijk bij het in beeld brengen van de staat van instandhouding.
	Context	Bepaalde abiotische processen (bijv. hydromorfologische) spelen zich op een hoger schaalniveau af dan soort of habitatype.
	Benodigde kennis	Vertaling regionale hydromorfologische en andere processen naar instandhoudingsdoelen en -parameters.
	State of the art	Zie vraag 5. Is dit daarin al voldoende gedekt? Lacune werd wel gesignaleerd vanuit de WOT ⁶ .
	KB of BO?	BO
7	Kennishiaat	Hoe beïnvloedt de kwaliteit van het grondwater het behalen van de kwaliteitsdoelen van KRW-oppervlaktewaterlichamen en van VHR-gebieden? Er moet gezocht worden naar het belangrijkste element dat de kwaliteit van het grondwater in een VHR/KRW gebied bepaalt.
	Context	Bij het stellen van doelstellingen voor oppervlaktewater vanuit KRW dan wel VHR dient rekening te worden gehouden met de wederzijdse beïnvloeding van oppervlaktewateren onderling maar ook tussen grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen. Dat is ook belangrijke informatie bij de afstemming tussen KRW en VHR.
	Benodigde kennis	Nadere studie relatie grondwater-oppervlaktewater (regionale grondwaterstromen, fluxen tussen waterlichamen, welk deel van verontreiniging gaat naar ondiep of diepe grondwater, waar zit de vervuiling (ruimtelijke kennis ontbreekt)?)
	State of the art	
	KB of BO?	KB

⁴ Uit <http://www.kennisonline.wur.nl/WOT/WOT-04/004/231771/beschrijving.htm>: De Landelijke Vegetatie Databank is een database van ruim 400.000 vegetatiebeschrijvingen vanaf de jaren 1930. Deze database kan in principe gebruikt worden voor het beoordelen van de staat van instandhouding van habitattypen, met name verspreiding, typische soorten en structuur & functieonderdelen.

⁵ MEP=Maximaal Ecologisch Potentieel; GEP=Goed Ecologisch Potentieel.

⁶ WOT=Wettelijke OnderzoeksTaken van LNV; zie <http://www.kennisonline.wur.nl/WOT/>

3.5 Monitoring

No.	'Monitoring'	
8	Kennishiaat	Effectieve implementatie van gecombineerde monitoringtaken voor KRW en Natura 2000.
	Context	In de monitoring t.b.v. de richtlijnen zit behoorlijk wat speelruimte. Hoe gedetailleerd moet je voor 'Brussel' of voor het land zelf monitoren om het watersysteem / de staat van instandhouding van een specifieke soort of habitat voldoende in de vingers te krijgen? Dat is gerelateerd aan het abstractieniveau van rapporteren aan 'Brussel'. Wat is werkelijk / minimaal nodig? Bemonstering KRW vindt voor rapportage aan Brussel plaats op circa 40 meetpunten en is niet dekkend voor alle Natura 2000-gebieden en waterlichamen. Dit botst mogelijk met de gebiedsgerichte aanpak van Natura 2000 (Gerritsen en van Veen, in prep.).
	Benodigde kennis	Ruimtelijke afstemming monitoringsnetwerken.
	State of the art	Handreiking KRW monitoring: oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden, maar dekt nog niet alle kennisvragen.
	KB of BO?	BO
9	Kennishiaat	Op welk schaalniveau (ruimtelijk en in de tijd) moet je monitoren? Je zou per soort en per habitatype iets over de ecologische condities moeten kunnen zeggen (op landelijk of gebiedsniveau), maar de reguliere meetdichtheid (bijv. peilbuizen) hiervoor veelal niet voldoende.
	Context	In veel VHR-gebieden zijn beschikbare inventarisatiegegevens van habitats, soorten, en grond- en oppervlaktewaterkwaliteit te summier om iets te kunnen zeggen over de staat van instandhouding. Hetzelfde geldt voor waterlichamen van de KRW. Monitoring van de ecologische vereisten (abiotische randvoorwaarden) van (beschermde) soorten en habitattypen gaat niet zonder haken en ogen.
	Benodigde kennis	Monitoringsadviezen over ecologische condities.
	State of the art	
	KB of BO?	KB
10	Kennishiaat	Inzicht in de overlap van monitoring in het kader van VHR en KRW.
	Context	Zowel VHR als KRW (en andere internationale verdragen als TMAP, OSPAR etc.) brengen allerlei verplichtingen met betrekking tot monitoring met zich mee. Er is sprake van veel overlap.
	Benodigde kennis	Totaaloverzicht overlap monitoringsverplichtingen.
	State of the art	
	KB of BO?	BO
11	Kennishiaat	In welke gevallen is er sprake van ontbrekende informatie als er geen kennis is over stapelvoedsel? Hoe moet reguliere monitoring worden uitgebreid om stapelvoedsel in beeld te brengen?
	Context	Informatie over stapelvoedsel zegt iets over de kwaliteit van het (zoute) habitat van VHR-soorten en daarmee over de staat van instandhouding.
	Benodigde kennis	Monitoringsadviezen over stapelvoedsel in relatie tot instandhouding van VHR soorten.
	State of the art	Beperkte expert judgement bij Alterra Texel (C. Smit).
	KB of BO?	KB
12	Kennishiaat	Op provinciaal niveau moet gezocht worden naar een optimale uitwisseling van informatie rond monitoring.
	Context	Provincies hebben belang bij afstemming van monitoring tussen Natura 2000 en de KRW. Provincies zijn bevoegd inzake de Natuurbeschermingswet en krijgen verantwoordelijkheden inzake KRW. Regionale directies RWS zijn ook welwillend.
	Benodigde kennis	Optimalisatie monitoring informatiestromen op provinciaal niveau.
	State of the art	
	KB of BO?	BO

3.6 Ingreep-effectrelaties

No.	<i>'Ingreep-effectrelaties'.</i>	
13	Kennishiaat	Welke kennis is nodig om maatregelen op hun rendement (i.c. hun ecologisch effect) te kunnen toetsen en om maatregelen op grond van de verkregen informatie zonodig bij te stellen?
	Context	Aanpassingen in het landgebruik van gebieden door het nemen van maatregelen of het plegen van ingrepen kan aanzienlijke schade toebrengen aan (populaties van) bedreigde soorten. Aandachtspunten zijn: het soort maatregelen, combinaties van maatregelen, locatie, schaal (in ruimte en tijd), samenhang tussen maatregelen (mitigerend of elkaar versterkend).
	Benodigde kennis	Soort- en/of habitatspecifieke ingreep-effectrelaties. Ontwikkeling van een maat voor ecologisch rendement. Aanvullende informatie is nodig om vast te stellen of effecten ook samenhangen met genomen maatregelen. Waarschijnlijk combinaties van maatregelen nodig, hoe zit die interactie?
	State of the art	
	KB of BO?	KB
14	Kennishiaten	- Welke maatregelen hebben welk effect (in tijd en ruimte) op de ecologische condities en de bijbehorende habitats/soorten? - Welke informatie is op maatregelniveau nodig om iets te kunnen zeggen over effecten (abiotisch of ecologisch?) - Hoe koppel je effecten van maatregelen (veelal op hogere schaal) aan de mate van instandhouding van soorten en habitattypen (op lokale schaal)? - Wat zijn de kosten van maatregelen? - Hoe ga je om met onzekerheid ten aanzien van de veronderstelde effectiviteit van maatregelen?
	Context	Er zijn informatiebronnen over het (a)biotisch rendement en kosten van maatregelen, zoals databases bij Alterra, Afwegingskader RIZA, KRW Verkenner etc. Van lang niet alle maatregelen effecten en/of kosten bekend of gekwantificeerd.
	Benodigde kennis	- Integratie van beschikbare kennis over maatregelen (state of the art helder in beeld). - Ontsluiting van deze kennis; via welk instrumentarium? (Waternood, KRW Verkenner, Aquarein, etc.). - Aanvulling gekwantificeerde kennis over maatregel-effectrelaties.
	State of the art	Verspreid aanwezig, zie context.
	KB of BO?	KB
15	Kennishiaat	Welke kennis is nodig voor een gedegen afweging van alternatieven en mitigerende maatregelen?
	Context	Zolang fundamentele kennis over het rendement van maatregelen ontbreekt worden maatregelen genomen op basis van <i>best professional judgement</i> , en worden afwegingen gemaakt in een bestuurlijke, maatschappelijke context.
	Benodigde kennis	
	State of the art	Afwegingskader V&W.
	KB of BO?	BO

3.7 Flexibiliteit implementatieproces (begrenzing en doelen)

No.	<i>'flexibiliteit implementatie (begrenzing en doelen)'</i>	
16	Kennishiaat	- 'Hoe moeten instandhoudingsdoelstellingen (VHR) gewogen worden met ontwikkelingsdoelstellingen (KRW)? Als het één moet wijken voor iets anders, hoe weeg je dat dan? Hoe moet zo'n afweging getoetst worden? (criteria ontwikkelen)? - Hoe kwantificeer je de potentie van te verwachten natuurwaarden? - Wanneer hebben negatieve effecten/natuurschade de maximale omvang bereikt (rekening houdend met autonome gebiedsontwikkelingen)?
	Context	Op hoofdlijnen gaan de doelstellingen van de VHR en de KRW in één richting: de instandhoudingsdoelen van de VHR en de ecologische doelstellingen van de KRW overlappen deels en zijn in essentie goed te combineren. De KRW-doelstellingen voor natuurlijke wateren zijn zó hoog dat deze niet beperkend zullen zijn voor de gunstige staat van instandhouding. Echter: in Nederland hebben we nauwelijks natuurlijke wateren (4%). Op een lager schaalniveau kunnen bij concrete maatregelen op het gebied van inrichting en beheer spanningen ontstaan. Het gaat dan met name om de tegenstelling tussen het behoud van bestaande waarden en de ontwikkeling van nieuwe ecologische waarden op specifieke locaties. De landelijke implementatie moet voldoende speelruimte laten voor een geïntegreerde gebiedsspecifieke uitwerking.
	Benodigde kennis	Afwegingscriteria, benutting flexibiliteit richtlijnen.
	State of the art	Pilots zoals IJssel, maar nog fragmentarisch.
	KB of BO?	KB
17	Kennishiaat	Om de diverse doelstellingen te realiseren, en om te kunnen komen tot een goede integratie van KRW, VHR en andere programma's die leiden tot ingrepen in inrichting en beheer, moet een gemeenschappelijke 'taal' ontwikkeld worden. Deze gemeenschappelijke taal moet gerelateerd zijn aan de eisen die aan de omgeving worden gesteld.
	Context	Nadere uitwerking van de mogelijkheden van een 'gemeenschappelijke taal', anders dan arealen ecotopen. Hoe zijn die te vertalen in meetbare kwaliteitsdoelen zodat VHR en KRW abiotisch naast elkaar gelegd kunnen worden? Het gaat bij de KRW om soortgroepen en pressures, niet om individuele soorten. De KRW is systeemgericht, de VHR vooral soortgericht.
	Benodigde kennis	Gemeenschappelijke taal, gerelateerd aan doelstellingen; te denken valt aan eisen met betrekking tot habitats/ecotopen, connectiviteit, hydrologie, morfologie en waterkwaliteit.
	State of the art	In de regio IJssel bleek dit ruimtelijk oplosbaar door een gemeenschappelijke taal te spreken (ecotopen) (Wolfert et al. in prep. 2005).
	KB of BO?	KB

No.	<i>'flexibiliteit implementatie (begrenzing en doelen)'</i>	
18	Kennishiaat	Wat voor gevolgen heeft samenvoeging van VHR-gebieden voor de begrenzingen en/of de doelstellingen van KRW-waterlichamen? Hoe zullen de begrenzingen van de VHR-gebieden zich ontwikkelen? Hoe wordt afstemming bereikt tussen VR en HR binnen Natura 2000?
	Context	Welke mogelijkheden zijn er om begrenzingen van KRW-, en/of VHR-gebieden aan te passen? Nu zijn KRW-waterlichamen niet altijd homogeen qua type, druk, toestand en doelstellingen. Kunnen VHR-gebieden ook qua begrenzing worden aangepast?
	Benodigde kennis	
	Context	De oplossing zit in het beschouwen van het Natura 2000-netwerk als een geheel voor de soort waarom het gaat. M.a.w. als omstandigheden voor een bepaalde soort op een site achteruitgaan, dan kunnen ze evenredig worden verbeterd op andere locatie (compensatie). Dat vraagt wel om een passende aanwijzing van die gebieden (ruimtelijk vraagstuk). De KRW hoeft daarom niet nadelig uit te werken voor de populatie van de betreffende soort. Wijzigingen mogen niet zomaar doorgevoerd en moeten aan EC worden voorgelegd.
	Benodigde kennis	Inventarisatie van dit type strijdigheden; oplossing van het ruimtelijk vraagstuk.
	State of the art	
	KB of BO?	KB
19	Kennishiaat	De kwaliteitdoelstellingen van de KRW en VHR voor dezelfde wateren/gebieden kunnen in theorie conflicteren. Bijvoorbeeld, wanneer een verbetering van de waterkwaliteit gunstig is voor het merendeel van de soorten, maar nadelig is voor enkele soorten. Als deze soorten de reden zijn van aanwijzing als VHR-gebied, dan is er een potentieel conflict. Welke mogelijkheden zijn er om natuur- en waterdoelstellingen van gebieden te veranderen en de hieraan gekoppelde randvoorwaarden anders in te vullen?
	Context	De oplossing zit in het beschouwen van het Natura 2000-netwerk als een geheel voor de soort waarom het gaat. M.a.w. als omstandigheden voor een bepaalde soort op een site achteruitgaan, dan kunnen ze evenredig worden verbeterd op andere locatie (compensatie). Dat vraagt wel om een passende aanwijzing van die gebieden (ruimtelijk vraagstuk). De KRW hoeft daarom niet nadelig uit te werken voor de populatie van de betreffende soort. Wijzigingen mogen niet zomaar doorgevoerd en moeten aan EC worden voorgelegd.
	Benodigde kennis	Inventarisatie van dit type strijdigheden; oplossing van het ruimtelijk vraagstuk.
	State of the art	
	KB of BO?	BO
20	Kennishiaat	Inzicht in mate van vermindering van droogtestress ten gevolge van gedempte rivierdynamiek.
	Context	Gedempte rivierdynamiek kan leiden tot een vermindering van de droogtestress in drogere graslandtypen, wat ten gunste werkt van de bepaalde soorten. Als de rivierdynamiek een meer natuurlijk patroon volgt (KRW doel), dan krijgen in de hoogste delen van de uiterwaarden mogelijk de stroomdalgraslanden een kans, ten koste van de huidige goed ontwikkelde glanshaverhooilanden. Bovendien kan dan zandafzetting in het gebied een belangrijkere rol spelen, hetgeen tevens nieuwe kansen biedt voor habitatype 6120. Voorbeeld: KIWA Quick scan kennislacune Amerongse Bovenpolder.
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	KB

3.8 Afstemming overige richtlijnen en beleid

No.	'Overig'.	
21	Kennishiaat	In een geïntegreerd beheersplan moeten lopende programma's / maatregelen voortvloeiend uit andere richtlijnen (o.a. Grondwaterrichtlijn, Nitraatrichtlijn, EHS, Natuurcompensatie) worden getoetst op hun huidige en potentiële bijdrage aan de doelstellingen van VHR en KRW.
	Context	Hoe inspelen op bestaande ontwikkelingen (RvR, WB21, klimaatverandering, nitraatrichtlijn, ammoniakbeleid beschermde gebieden etc.)?
	Benodigde kennis	Inzicht in doelstellingen en/of maatregelen, gekoppeld aan bestaande ontwikkelingen (VHR, KRW, RvR) met als doel het realiseren van een zo groot mogelijke meerwaarde uit de combinatie, zonder dat sprake is van fysieke overlap. Kansenkaarten voor strategisch lokaliseren VHR-gebieden, afgestemd met op KRW waterlichamen en doelen, ook rekening houdend met bijvoorbeeld WB21 maatregelen, RvR, Klimaatverandering of andere autonome processen (bodemdaling).
	State of the art	
	KB of BO?	BO
22	Kennishiaat	Welke bijdrage kan natuurcompensatie leveren aan de totstandkoming, uitbreiding en versterking van het Natura-2000-netwerk?
	Context	Het natuurcompensatiebeginsel ten behoeve van gebiedsbescherming kan een rol spelen als een maatregel/ingreep van groot openbaar belang wordt geacht, de mogelijkheden voor mitigerende maatregelen zijn uitgeput en er geen alternatieven voorhanden zijn. Zulke alternatieven zijn gebieden, aangewezen in het kader van - het Structuurschema Groene Ruimte (SGR-2), o.a. de EHS; - de VHR (VHR-gebieden of speciale beschermingszones); de NB-wet: beschermde natuurmonumenten en staatsnatuurmonumenten. De ervaring met de toepassing van het natuurcompensatiebeginsel neemt weliswaar toe, maar is beperkt. Het minst duidelijk is vooruitgang op het terrein van ecologische kennis. Elke case staat min of meer op zichzelf. Alleen door systematisch diverse toepassingen te monitoren en hiervan een landelijke database bij te houden kan vooruitgang worden geboekt (Gaaff en Vader, 2005).
	Benodigde kennis	
	State of the art	Er is enige ervaring opgedaan in RvR en verdieping van de Westerschelde.
	KB of BO?	KB

Vervolg afstemming overige richtlijnen en beleid

No.	<i>‘Overig’</i>	
23	Kennishiaat	Wat zijn de effecten van waterberging op de habitatdoelstellingen in het rivierengebied?
	Context	Bij de implementatie van het beleid uit de Nota WB21 (Bestuursakkoord) kan de functie ‘waterberging’ worden gepland in gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn beschermd worden, zonder dat bekend is wat de effecten van waterberging op deze Habitatdoelstellingen zullen zijn.
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	KB
24	Kennishiaat	Bedingen van grote rivieren zakken (bodemdaling), en daarmee ook de grondwaterstanden. Wat is het gevolg daarvan voor de realisatie van VHR-, en KRW-doelstellingen in het rivierengebied?
	Context	In het rivierengebied spelen autonome hydromorfologische processen een rol die mogelijk van invloed zijn op het behalen van KRW-, en/of VHR-doelstellingen?
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	KB

3.9 Bestuurlijk-juridisch

No.	<i>'Bestuurlijk juridisch'</i>	
25	Kennishiaat	Verkenning van het maatschappelijk en bestuurlijk acceptatieproces van beherende en anderszins betrokken instanties (stakeholders) met als doel voldoende commitment voor uitvoering van maatregelen voor het behalen van doelstellingen.
	Context	Het verdient aanbeveling om, op hoog abstractieniveau, voor VHR en KRW een gezamenlijke visie en vervolgens een beheersplan uit te werken. Een gezamenlijke gebiedsgerichte uitwerking van VHR, KRW en andere projecten die tot ruimtelijke ingrepen leiden (EHS, veiligheid, scheepvaart) leidt niet alleen tot synergie, maar ook tot betere resultaten, kostenbesparing en een betere communicatie met de omgeving. Bij de gebiedsspecifieke uitwerking van doelstellingen en de vertaling in maatregelenprogramma's is een nauwe samenwerking tussen water- en natuurbeheerders nodig, om conflicterende doelstellingen te vermijden, om de mogelijkheden voor synergie optimaal te benutten, en ten behoeve van de communicatie naar de omgeving. De regie moet zich niet beperken tot de planvorming. Besluitvorming moet rond de beheersplannen van VHR en KRW gesynchroniseerd worden; gezien het woud aan beheersplannen is het gewenst om dit op regionaal niveau goed te organiseren. Er moeten gezamenlijk afspraken gemaakt worden over uitvoering, monitoring en handhaving.
	Benodigde kennis	Belangrijkste kennislacune is een CoP voor een iteratief plan-, en implementatieproces met alle stakeholders en belangengroepen, met als doel een geïntegreerd beheerplan met maximale en optimale afstemming tussen KRW, VHR en overig natuur-/waterbeleid. Hoe kan het proces om te komen tot een geïntegreerd beheerplan worden georganiseerd, en hoe is de rolverdeling tussen Rijkswaterstaat (RWS), LNV, provincie, waterschappen en beheerders?
	State of the art	Ervaringen, opgedaan in de IJssel Pilot.
	KB of BO?	BO
26	Kennishiaat	Uitvoering van een MKBA op regioniveau.
	Context	Hoe bepaal je de maatschappelijke en financiële haalbaarheid van KRW-, en VHR-doelstellingen? Wat zijn disproportionele kosten?
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	KB
27	Kennishiaat	Bestuurlijke onrust; onduidelijk is welke inspanning nodig is voor het halen van de kwaliteits- en kwantiteitsdoelen van de KRW.
	Context	Informatieuitwisseling KRW in de richting van Natura 2000 (Gerritsen en van Veen, in prep.).
	Benodigde kennis	Parallel met KIWA Quickscan voor KRW maken?
	State of the art	
	KB of BO?	BO
28	Kennishiaat	Hoe is de juridische ruimte in de VHR en KRW te benutten?
	Context	De wijze waarop de KRW in de Nederlandse wetgeving is/wordt opgenomen is bepalend.
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	BO

3.10 Communicatie met stakeholders

No.	<i>‘Communicatie’</i>	
29	Kennishiaat	Communicatiespoor.
	Context	Doelen, maatregelen en kosten moeten communiceerbaar gemaakt worden in de regio.
	Benodigde kennis	
	State of the art	
	KB of BO?	BO
30	Kennishiaat	Het begrippenkader /de terminologie van VHR kent vele begrippen die nog niet helder communiceerbaar zijn tussen alle betrokkenen.
	Context	Wat is significant, wanneer is compensatie voldoende, wanneer is met mitigerende maatregelen aan het doel voldaan? Er is een verschil in taal tussen bestuurders, ecologen, belangengroepen etc.
	Benodigde kennis	Communicatiematrix.
	State of the art	
	KB of BO?	KB

3.11 Invulling in het buitenland

Een vergelijking met vergelijkbare buitenlandse trajecten is nuttig. In het korte tijdsbestek van deze verkenning van kennislacunes was het niet mogelijk een inventarisatie in buurlanden te houden om de state of the art ten aanzien van implementatie van KRW en VHR (of overige richtlijnen) in beeld te brengen. Uitwisseling van leerervaringen kan tot beter inzicht leiden in de mogelijkheden die er te benutten zijn bij afstemming van water- en natuurbeleid.

No.	<i>'Buitenland'.</i>	
31	Kennishiaten	- Wat zijn nuttige ervaringen met de gelijktijdige implementatie van VHR en KRW in de rest van Europa? - Hoe gedetailleerd worden in omringende landen grond- en oppervlaktewateren begrensd en beschreven in typen en doelstellingen? - Hoe wordt in omringende landen relatie gelegd tussen natuurdoelen en waterdoelen?
	Context	Implementatie van Europees Water- en Natuurbeleid is niet alleen een Nederlandse aangelegenheid. De zaken waar wij nu tegenaan lopen in afstemming zijn ook elders in Europa aan de orde. De manier waarop zij daarmee om gaan kan verhelderend zijn voor het identificeren van te benutten kansen.
	Benodigde kennis	Inventarisatie.
	State of the art	Voor VHR is een dergelijke studie gedaan in opdracht van LNV (V Apeldoorn, 2005).
	KB of BO?	BO

4. Conclusies en doorkijk naar kennisbasis 2006

Waar wringt de schoen?

Na deze verkenning is er nog geen duidelijk beeld van de ordegrootte van het probleem. Het overzicht van gesignaleerde kennislacunes onder de verschillende thema's, beschreven in hoofdstuk 3, laat zien dat er nog veel af te stemmen valt tussen het water- en natuurbeleid dat op grond van Europese richtlijnen wordt ontwikkeld. Water- en natuurbeleid raken elkaar in oppervlaktewateren, oeverzones en (grond)waterafhankelijke soorten en/of habitats. Door de ooghalen kijkend wringt de schoen waarschijnlijk vooral op gebiedsniveau, waar begrenzingen en doelstellingen conflicterende randvoorwaarden kunnen zijn voor de beheerspraktijk. Niettemin lijken er openingen te zijn voor afstemming (flexibiliteit) wanneer het beleid niet al te zeer top-down wordt aangestuurd. Landelijke sturing op hoofdlijnen en regionale flexibele invulling lijkt tot goede resultaten te kunnen leiden, maar hoe deze speelruimte optimaal benut zou kunnen worden vraagt om gedegen onderzoek. Niet alleen op het vlak van fysica, maar zeker ook op bestuurlijk-juridisch en communicatief vlak. Water- en natuurdoelstellingen zijn alleen haalbaar als deze bij alle betrokkenen maatschappelijk draagvlak ondervinden (publieke participatie).

Interne afstemming onderzoek

Op het vlak van KRW en VHR is momenteel veel in ontwikkeling, waardoor een momentopname als deze inventarisatie nooit volledig kan zijn. Er is inmiddels onderzoek gestart dat antwoord zal geven op een deel van de gesignaleerde kennislacunes (zie Bijlage 2). Het verdient aanbeveling om op grond van deze verkenning met alle domeindeskundigen binnen Alterra en MNP, in samenspraak met LNV een workshop te houden over de state of the art in het onderzoek m.b.t. de invulling van de Europese natuur- en waterrichtlijnen. Hierbij moet ook aandacht worden geschonken aan goedlopende processen.

Kennisbasis (KB) of Beleidsondersteunend (BO) onderzoek?

Kennisbasisonderzoek ('KB') anticipeert op kennisvragen van morgen. KB-onderzoek is strategisch onderzoek dat leidt tot wetenschappelijke verdieping en innovatie, om daarmee een adequate kennisbasis op te bouwen voor het toekomstig beleidsondersteunend onderzoek (BO). Specifiek relevant uit de visie voor Kennisbasis thema 1 (Inrichting en gebruik groene en Blauwe Ruimte; KB-01) is de doelstelling:

'Onderbouwing van, en methoden voor de voorbereiding en implementatie van Europese (kader) richtlijnen en internationale verdragen (o.a. kaderrichtlijn water, klimaatverdrag, kaderrichtlijn bodem (in ontwerp)-, vogel- en habitatrichtlijn, biodiversiteitsverdragen e.d.). Deze ondersteuning richt zich zowel op de (a)biotische componenten (bodem, water, lucht, ecosystemen, soorten) als op de integrale ruimtelijke context waarbinnen die tot uitdrukking komen (landschap, kust en zee, waterafvoergebied).' (Opdam, 2005).

Sommige gesignaleerde kennislacunes vragen om KB-onderzoek. Andere kennisvragen kunnen beter met beleidsondersteunend onderzoek worden opgelost omdat de benodigde basiskennis over processen en methoden al aanwezig is, maar nog moet worden toegepast om de gestelde vragen te kunnen beantwoorden.

Literatuur

- Anonymus, 2000. Richtlijn 2000/60/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- EC/79/409, 1979. Council Directive of 2 April 1979 on the conservation of wild birds.
- EC/92/43, 1992. Council Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.
- EU, 2000. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000, establishing a framework for Community action in the field of water policy. Luxembourg, 23 October 2000.
- Fellinger, M. et al., 2004. Stroomlijning Kaderrichtlijn Water en de Habitatrichtlijn. Expertisecentrum LNV, nr. 349.
- Gaaff, A. en J. Vader, 2005. Rendeert natuurcompensatie? LEI rapport 6.05.19. Den Haag.
- Gerritsen, A. en M. van Veen in prep. Omgevingsanalyse WOT Informatievoorziening Natuur. Concept november 2005.
- Hoek, A. van den, 2005. Verslag van de workshop afstemming monitoring KRW 22 november 2005.S
- Iedema, W. en A. Kors, 2005. Samenhang maatregelen WB21 en KRW. Een quick-scan ten behoeve van de Decemhernota 2005. RIZA werkdok 2005.091X
- Janssen, J. en J. Schaminee (red.). 2005 in prep. Natura 2000: doelstellingen en beheer. Staat van instandhouding van habitattypen van de Habitatrichtlijn.
- KIWA, 2005 in prep. Gedeeltelijk concept Quick scan huidige kwaliteit habitattypen, watercondities en zwaarte van opgave om tot gewenste watercondities te komen.
- Ministerie van LNV, 2005a. Natura 2000 Contourennotitie. Kaders voor Natura 2000-doelen, besluiten en beheersplannen

- Ministerie van LNV, 2005b. - Natura 2000 doelendocument; hoofddocument + bijlagedocument (concept).
- Opdam, P. (red.) Kennisbasis Thema 1. Visiedocument. Duurzame ontwikkeling van de groenblauwe ruimte in een veranderende wereld 2006-2009
- Nieuwsbrief Water en land, 2005. 12 provinciale milieufederaties|Stichting Natuur en Milieu. Nr. 23. September 2005.
- Reinhard, S., K. van Bommel, B. Janssens, M. Koning, 2005. Knopen en knoppen in de economische analyse van de EU Kaderrichtlijn Water.
- Stichting Natuur en Milieu en de 12 provinciale milieufederaties, 2005. Stilstand is achteruitgang. Kansen benutten van de Europese Kaderrichtlijn Water.
- Stuijzand, S., R. van Ek en H. Ruiter 2005 in prep. Handreiking afstemming KRW monitoring: oppervlaktwater-grondwater en beschermde gebieden. concept 2 november 2005.
- Van Apeldoorn, R. 2005, in prep. Verkenning implementatie VHR in andere Europese landen voor LNV (gereed, onder embargo).
- Vogelrichtlijn. Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.
[http://europa.eu.int/eur-lex/nl/lif/dat/1979/nl_379L0409.html]
- Wolfert et al. 2005 in prep. Verkenning integratie beheerplan VHR en KRW: pilot IJssel. Conceptrapportage versie 30-9-2005
- Wolfert et al. 2006. Projectplan Beleidsanalyse overeenkomsten en verschillen VHR en KRW.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Extern

- Remko van Ek (RIZA)
- Erin Hoogenboom (RWS-DON)
- Wouter Iedema (RWS-DIJ)
- Albert Remmelzwaal (RIZA)
- Han Runhaar (KIWA)

Intern (Alterra)

- Rob van Apeldoorn
- Han van Dobben
- Alwin Gerritsen
- John Janssen
- Rogier Pouwels
- Anne Schmidt
- Cor Smit
- Hanneke Vlek
- Henk Wolfert

Bijlage 2 Gepland/lopend onderzoek rond KRW/VHR waarbij Alterra betrokken is

Beleidsondersteunend Onderzoek (BO)

*Cluster BO-01 (Vitaal Landelijk Gebied)*⁷

BO-01-003 Water:-

- Koppeling KRW- en andere doelstellingen op gebiedsniveau (Stuyt)
- Samenhang VHR-KRW-RvR op blauwe knooppunten (Wolfert)
- Kosten-batenanalyse en kosteneffectiviteit maatregelen (Reinhard)
- Doorwerking van klimaatverandering in KRW-keuzes: casus beken en beekdalen (Verdonschot)
- Effecten hydrologische maatregelen (Van der Bolt)

*Cluster BO-05 (Mest en mineralen)*⁸

BO-05-003 Maatregelen Kaderrichtlijn Water (KRW)((Schoumans)

Milieu- en Natuur Planbureau (MNP-RIVM) (2006)

Wat betekent de KRW voor het natuurbesluit (Wolfert et al.)

- Welke VHR-doelen en VHR-soorten profiteren direct of indirect ('meeliften') van het halen van KRW-doelen en vice versa; welke soorten profiteren niet?
- Voor welke VHR-doelen en VHR-soorten hangt dit af van de interpretatie, de manier van implementatie en toepassing en de speelruimte in de richtlijnen? Voorbeelden: doeljaar; wel/niet resultaatverplichting in 2015?
- Bestaan er tegenstrijdigheden tussen de richtlijnen wat betreft ecologische doelen, te nemen maatregelen en in te zetten instrumentarium?
- Wat is de juridische speelruimte van de KRW en de VHR, en hoe werkt dit uit in doelstellingen en bestuurlijke prioriteiten?

Wettelijke Onderzoekstaak (WOT)

*Cluster WOT-04 (Natuur en Milieu)*⁹

WOT-04-002 Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureau functie (Houweling)

WOT-04-004 Informatievoorziening Natuur (Schmidt)

⁷ Zie <http://www.kennisonline.wur.nl/BO/BO-01/beschrijving.htm>

⁸ Zie <http://www.kennisonline.wur.nl/BO/BO-05/beschrijving.htm>

⁹ Zie <http://www.kennisonline.wur.nl/WOT/WOT-04/beschrijving.htm>

