

## Nationaal Water Programma 2022-2027

### Advies van het Omgevingsberaad Wadden

Oktober 2020, aangepast n.a.v. bespreking in OBW 19 okt 2020

#### Vooraf

Het Nationaal Water Programma 2022-2027 (verder: NWP) is van groot belang voor de partijen die actief zijn in het Waddengebied, omdat het de mogelijkheid biedt de door partijen gemaakte afspraken ten aanzien van waterbeleid en de uitvoering daarvan in een formeel rijksdocument vast te leggen. Dat is voor het rijk de basis waarop zij de uitwerking van hun beleid baseren.

Het NWP legt het nationaal waterbeleid vast en heeft dan ook wat het beleid betreft en de onderliggende principes die daaraan ten grondslag liggen, doorwerking naar andere overheden, met name naar de waterschappen en de provincies.

Voor het rijk zelf is het belangrijk dat de beleidsopgaven op watergebied worden vastgelegd, en dat daarmee het aansturen voor de komende jaren van de taken van met name Rijkswaterstaat geregeld wordt.

In het NWP zijn voor het Waddengebied de volgende taken van Rijkswaterstaat benoemd:

- Duurzame bescherming van zo natuurlijk mogelijke hydromorfologische processen en het ecologisch functioneren van de Waddenzee.
- Beheer van de zandige keringen op Ameland, Terschelling en Vlieland en van de harde waterkering langs de Waddenzee op Vlieland.
- voortouwnemer voor Natura 2000 in Waddenzee en Eems-Dollard voor de beheerplannen N2000 en de coördinatie van uitvoering van de maatregelen van andere partijen.
- Het zorgen voor de bereikbaarheid van de bewoonde Waddeneilanden en de zeehavens langs de Waddenzee.
- Onderhoud van de walinfrastructuur voor de verleende veerdienstconcessies en de geulen op veerroutes alsmede overige vaarwegen waar streefdiepten en -breedten voor gelden.
- Nautisch beheer in en rond de Waddenzee. Bij Den Helder is dat belegd bij de havenmeester, die nauw samenwerkt met de Koninklijke Marine. Voor de Eemsmonding is er een samenwerkingsverband met Duitsland.
- Afstemming van het beheer van de Eems-Dollard met Duitsland.

Deze taken zijn essentieel voor behoud en gebruik van de functies van het Waddengebied.

Het Nationaal Water Programma is breed en beslaat alle functies die het water kan/moet hebben. Ook kansen en bedreigingen worden in beeld gebracht. Naast de thema's wordt ook het beleid voor de grote rijkswateren beschreven. Zo komt dus ook het Waddengebied aan bod.

**Kortom: het is voor de toekomst van het waddengebied een essentieel programma.**

Op 14 augustus 2020 ontving het Omgevingsberaad een eerste 90% versie van het NWP, die nog weinig congruentie met de Agenda voor het Waddengebied 2050 (verder: de Agenda) had. Dit leidde tot nadere gesprekken. Een tweede versie van het NWP kende aanpassing van met name hoofddoelstellingen, beleidsprincipes en dergelijke. Daarmee is het NWP nu al beter in lijn met de Agenda. De vertaling naar maatregelen bleek lastiger, gelet op het stadium waarin het NWP zich bevindt.

Het concept van het NWP is ook ter advisering aangeboden aan het Overlegorgaan voor de Fysieke Leefomgeving (sept 2020). Daar zal naar onze verwachting meer gekeken worden naar het NWP in zijn volle breedte. In dit advies beperkt het Omgevingsberaad Waddengebied zich inhoudelijk tot het Waddengebied.

## **Uitwerking**

### *Beleid*

Het Omgevingsberaad Waddengebied vindt van belang dat voor Rijkswaterstaat vier prioriteiten voorop staan:

- Borgen van de hoofddoelstelling natuur en bijbehorende waterkwaliteit van het Waddengebied;
- Borgen van de bereikbaarheid van de eilanden, ook voor de lange termijn, alsmede van de havens aan de Waddenzees en het hoofdvaarwegennet (Noordzee, IJsselmeer en kanalen);
- Zorgen voor de nautische veiligheid op de Waddenzees door middel van vaarwegmarkering, vaarwegonderhoud en scheepvaartbegeleiding;
- Borgen van waterveiligheid.

De afgelopen jaren is de Agenda voor het Waddengebied 2050 gezamenlijk gemaakt met het ministerie van IenW als penvoerder. We bevinden ons in het laatste stadium van besluitvorming hierover. De opvatting van het Omgevingsberaad Waddengebied is dat er beleidsmatig geen enkel licht mag zijn tussen het NWP en de teksten over waterbeleid in de Agenda. De in de Agenda vastgelegde uitgangspunten, hoofddoelstellingen en principes zullen daarin een op een te lezen zijn. Ook zullen de strategische keuzes per thema terug te vinden zijn. De tweede versie die wij hebben mogen ontvangen, laat zien dat op dit punt goede vorderingen zijn gemaakt. Op een enkel punt zou een taak, die in het algemene deel van het NWP wordt beschreven, ook voor het Waddengebied relevant kunnen zijn.

### *Doorwerking beleid*

De systematiek van het NWP laat niet toe dat er maatregelen worden opgenomen waarvan de financiering niet is gedekt. Financiering kan ook tot stand komen door afspraken te maken over middelen waar andere partners aan kunnen bijdragen. In het licht van de nieuwe governance van het Waddengebied zou het goed zijn als het ministerie van IenW deze afspraken ook maakt.

Wel maakte het Omgevingsberaad een analyse van de opgaven en van de aanzet van het Uitvoeringsprogramma (als uitwerking van de Agenda), die leiden tot een maatregel of opdracht aan RWS. Vervolgens is met RWS geanalyseerd welke daarvan in het huidige NWP (financieel) gedekt zijn en welke niet. Het ministerie van IenW heeft aangegeven een uiterste inspanning te doen om te kijken of er in deze versie nog mogelijkheden zijn, maar ook dat zij bereid is om in gesprek te gaan om ook andere opgaven uit de Agenda in een later stadium alsnog te honoreren. Een groslijst van maatregelen die (nog) niet gedekt zijn, is in de bijlage opgenomen.

Ook de systematiek van bijstelling van beleid, onderzoek, uitvoering en financiering van afgesproken projecten en activiteiten, moet in de opvatting van het Omgevingsberaad Waddengebied vergelijkbaar zijn met de

systematiek in het Uitvoeringsprogramma Waddengebied. Met name dit laatste punt verdient de nodige aandacht.

Zo vindt het Omgevingsberaad het opvallend dat in het NWP geen Kaderrichtlijn Water projecten voor het Waddengebied zijn opgenomen, terwijl in het lopende Beheerplan Rijkswateren zes Kaderrichtlijn Water projecten waren opgenomen, waarvan er drie niet zijn uitgevoerd. Voldoen de Waterlichamen van de Waddenzee inmiddels aan alle eisen die de Kaderrichtlijnwater stelt? Het Omgevingsberaad adviseert om na te gaan waarom de drie niet zijn uitgevoerd en aan te geven waarom er geen nieuwe projecten zijn opgenomen.

Juist hier ontbreekt inzicht hoe het NWP gaat doorwerken in de uitvoering van het waddenbeleid, hoe keuzes worden gemaakt, wat prioriteiten zijn, hoe belanghebbenden hierbij betrokken worden en hoe het NWP de mogelijkheid opent met een integrale blik naar het Waddengebied te kijken.

Daarbij tekenen we aan dat de samenhang tussen de verschillende (water)programma's soms wat diffuus is, waardoor het lastig voor belanghebbenden is om erover mee te denken of op te interveniëren. Meer openheid in de totstandkoming van deze programma's en inzicht in de samenhang ertussen, ook in relatie tot niet RWS-programma's, zou het werk van ons Omgevingsberaad effectiever kunnen maken.

#### *Beheer*

Dezelfde opmerkingen gelden voor het beheer van de Waddenzee. Concreet is niet duidelijk hoe het NWP in het beheer gaat bijdragen aan de hoofddoelstelling van de Waddenzee. Het Omgevingsberaad Waddengebied vraagt zich af of het NWP voldoende handvatten biedt voor de Beheerautoriteit Waddenzee voor het opstellen van het integrale beheerplan. En als het NWP onvoldoende handvatten voor keuzes biedt, hoe het rijk dan wel komt tot deze keuzes, ook in het licht van de doorwerking van de wet Natuurbescherming 2017 op het beheer.

#### *Aan de slag met elkaar*

Het advies van het Omgevingsberaad Waddengebied is om de lijst met maatregelen (die ook onderdeel van ons advies is) voor de Waddenzee samen met de stakeholders verder uit te werken. Een deel van de belanghebbenden heeft daarvoor een voorzet geleverd. In de bijlage hierbij is hiervan een eerste versie opgenomen. Daarbij adviseert het Omgevingsberaad ook nadrukkelijk om ruimte te bieden voor eventuele aanvullende financiering, hetzij binnen RWS zelf (bijvoorbeeld landelijk budget voor de Kaderrichtlijn Water) of via specifieke beleidsopdrachten, al dan niet in combinatie met financiering van andere partners in de Wadden.

Het is duidelijk dat dit nader overleg vergt en daarom adviseert het Omgevingsberaad om dit te integreren met de opstelling van het Uitvoeringsprogramma Waddengebied.

#### **Samengevat adviseert het Omgevingsberaad Waddengebied:**

- Zoek maximale congruentie tussen het Nationaal Water Programma en de Agenda voor het Waddengebied 2050;
- Zoek financiële dekking voor RWS-maatregelen uit het Uitvoeringsprogramma en voor de maatregelen uit de tabel van het NWP;
- Zoek betere doorwerking in, en afstemming met ander overheidsbeleid;
- Zoek meer openheid in beleidsontwikkeling en de afstemming met belanghebbenden;
- Werk de bijgevoegde lijst met maatregelen uit in overleg met andere partijen.

*Bijlage: Voorstel voor maatregelen in het NWP betreffende het Waddengebied*

Vooraf: Deze bijlage is onlosmakelijk onderdeel van het advies van het OBW over het Nationaal Water Programma.

In het NWP zijn geen maatregelen uit de KRW opgenomen. Van de zes projecten van het lopende BPRW zijn drie (nog) niet uitgevoerd. Enige congruentie lijkt op zijn plaats. Dit geldt ook voor maatregelen naar aanleiding van de Agenda voor het Waddengebied 2050. Die dienen te worden opgenomen in het bijbehorende Uitvoeringsprogramma Waddengebied. Dit wordt nog opgesteld en is in 2021 gereed. Ook hiermee zou het NWP goed moeten sporen en kunnen beleid en financiering elkaar beter vinden dan nu het geval is.

Bij de selectie van aanbevelingen voor verbetering van het NWP kijken we allereerst naar maatregelen die tot het takenpakket van Rijkswaterstaat horen, die breed gedragen worden, die nog niet zijn opgenomen in de programmering van Rijkswaterstaat, en waarvoor financiering nu soms nog ontbreekt. Aan de hand van de doelstellingen van het Nationaal Water Plan en de ambities uit de Agenda, stellen we voor dat onderstaande projecten worden opgenomen in het Nationaal Waterplan. We zijn tot deze lijst gekomen op basis van de doelstellingen van het Nationaal Waterplan, maar ook is gecontroleerd of deze projecten elders al een plek hebben of elders beter zouden kunnen passen. Denk bijvoorbeeld aan een Service Level Agreement of opname in het Programma Aanpak Grote Wateren. Onderstaande projecten passen binnen de strategieën en ambities van de Agenda voor het Waddengebied 2050.

In het algemeen geldt dat Rijkswaterstaat, samen met andere beheerders bij het beheer van de Waddenzee en de Eems zo veel mogelijk ruimte zou moeten maken voor hydromorfologische en ecologische processen, een veerkrachtig voedselweb, vogels (flyway) en vistrekroutes (swimway).

De volgende maatregelen verdienen naar het oordeel van het OBW een plaats in het NWP.

## Naleving en beheer

1. *Vergroten VTS gebied Harlingen Noordzee*  
Schepen die vanaf de Noordzee varen naar de haven van Harlingen, krijgen scheepvaartbegeleiding in het zgn. VTS gebied. Het VTS gebied sluit niet aan tot de haven van Harlingen. Gelet op de veiligheid, wordt verzocht om het VTS gebied te vergroten, zodat het aansluit bij de haven van Harlingen
2. *Calamiteitenzorg*, specifiek ontwikkelen voor omstandigheden Waddenzee.  
Calamiteiten in en vlak voor het Waddengebied hebben andere karakteristieken dan calamiteiten op volle zee. De gevolgen zijn zeer ernstig. Een 'goede voorbereiding is nodig' zoals het NWP opmerkt, zeker in de Waddenzee. Bestrijding van vervuilingen vraagt ook specialistische apparatuur om de vervuiling tijdig van met name slikken, platen en biobouwers te beschermen in de eventuele effecten te voorkomen
3. *Baggeren*  
Schrap de voetnoot in het NWP over baggeren in de buitendelta (in lijn brengen met afspraken Agenda voor het Waddengebied), bezie of het kan uit bestaand budget.  
De afgelopen jaren hebben o.a. discussies gespeeld over het baggeren in Westgat en de Boontjes.

Rijkswaterstaat zou de bereikbaarheid moeten regelen en ook de transitie naar een andere bereikbaarheid op de lange termijn dienen aan te jagen en te ondersteunen.

Het advies is deze passages in het NWP in lijn te brengen met die in de Agenda waar o.a. de volgende tekst is opgenomen: *“Voor de economie en leefbaarheid is de bereikbaarheid van havens en eilanden belangrijk. Daarbij gelden de huidige, zoals in het Beheerplan Natura 2000 2016-2022 en het Beheerplan Rijkswateren 2016-2021 vastgelegde, trajecten met bijhorende streefdiepten en -breedten. Deze zijn tevens de basis voor het nieuwe Nationaal Waterprogramma (NWP) 2022-2027 en daarop volgende NWP's. Het uitgangspunt is dat diepte en/of breedte van de door de scheepvaart gebruikte geulen niet toenemen. Het belang van bereikbaarheid wordt ook onderschreven in het Pact van Marrum (2018), waarin de Coalitie Wadden Natuurlijk en de Waddenzeehavens tevens aangeven verdere ontwikkeling te willen richten op vermindering van de impact op de natuurwaarden. Om de effecten van baggeren te verminderen, bijvoorbeeld als nieuwe baggertechnieken dat mogelijk zouden maken, is bijstelling in de toekomst mogelijk.”*

4. *Van handhaven naar gastheerschap, incl. Noordzee kustzone.*

Hoewel genoemd wordt dat Rijkswaterstaat een rol vervult als gastheer, wordt hier weinig uitwerking aan gegeven. Met de toenemende druk door de gebruiksfuncties van het Waddengebied (en de Noordzeekustzone) op het ecosysteem, is een intensieve inzet van meerdere handhavers, waaronder Rijkswaterstaat als gastheer gewenst.

5. *Storten van baggerspecie*

Er zijn negatieve effecten van vaargeul-onderhoud voor de gebruiksfunctie visserij. Met name oostelijk van de veerbootroutes naar Ameland en Schiermonnikoog wijzen waarnemingen van vissers op achteruitgang, verslibbing en verzanding van ondiepe geulen en schelpdierbanken en visgronden. Daarbij wordt een verband verondersteld met het voortdurend in suspensie houden van sediment (Ameland) en het storten van baggerspecie over de vloed, op locaties die dit op waardevolle schelpdiervelden en visgebied laten bezinken (Schiermonnikoog). Dit zijn tot nu toe subjectieve waarnemingen, maar medewerkers van de Waddenunit en RWS kunnen zich bij de gemelde effecten veel voorstellen. Tot nu toe hebben die meldingen nog weinig effect gehad. Het OBW adviseert om een verkenning van effecten en mogelijke alternatieven, dan wel in ieder geval het meenemen van dergelijke effecten in de kosten-batenanalyse van vaargeulonderhoud.

## Gebiedsgericht

6. *Integrale maritieme ontwikkeling havenplaatsen (Harlingen)*

In het Uitvoeringsprogramma wordt een visie ontwikkeld op de maritieme ontwikkeling van Harlingen. Wil Rijkswaterstaat meewerken aan onderzoek naar de effecten van verschillende scenario's van de kustontwikkeling, waaronder de omlegging van de spui en aanpassing van de havenmond?

7. *Verzilting, benadering met binnendijkse ontwikkelingen*

Op nationaal niveau heeft het NWP een strategie geformuleerd op het gebied van verzilting: inrichten en verbeteren van de regionale waterhuishoudkundige structuur, en het vasthouden en bergen van zoetwater in en op de bodem. Deze strategieën zouden nadrukkelijk ook voor het Waddengebied uitgewerkt moeten worden. Hier kunnen overigens ook experimenten met en overschakeling naar andere zouttolerantere gewassen een rol spelen.

8. *Holwerd aan zee*, hoe te benaderen vanuit de Waddenzee  
RWS is in Holwerd aan zee betrokken als gesprekspartner in de regio. Een eventuele toegangseul naar Holwerd aan zee moet in stand worden gehouden. Er is dan onderzoek nodig naar effecten van het beheer daarvan. Daarvoor is meer inzet van RWS nodig.
9. *Duurzame Haven Lauwersoog*  
Het Koersdocument, vastgesteld in 2017, is ontwikkeld door de Havencoalitie. Er zijn 5 thema's:
  - a. Duurzame energievoorziening in de haven
  - b. Fossielvrije voortstuwing van de scheepvaart – Waterstof in schepen
  - c. Innovatie in de visserijketen en gezonde Kustvisserij
  - d. Natuurinclusieve haven
  - e. Duurzame mobiliteit, verbindingen en parkerenMeerdere thema's vragen om beleid, creativiteit en ondersteuning vanuit het ministerie IenW en Rijkswaterstaat. In dit programma zijn o.a. investeringen nodig in Waterstof in schepen en in duurzame energieopwekking.
10. *Vergroting zeesluis Delfzijl*  
Volgens de richtlijnen van het rijk is in 2017 een MKBA analyse (ROBAMCI analyse) van de vergroting van zeesluis gemaakt. Deze analyse constateerde een neutraal tot licht positief effect. De analyse werd sterk bepaald door het prijspeil van de huizen, dat destijds een stuk lager was dan nu. Bij een hoger prijspeil zou het rendement van de plannen sterk oplopen. Een herijking is op zijn plaats.

## Verkenningen en onderzoek

11. *Zand- en schelpenwinning*  
Onderzoeken of het wenselijk of mogelijk is schelpenwinning af te bouwen en zandwinning te verminderen. Rijkswaterstaat heeft in 2018 besloten om de zandwinning bij vaargeulonderhoud in de Waddenzee stapsgewijs af te bouwen naar nul. Zandwinning in de Waddenzee tast op langere termijn het meegroeivermogen van de Waddenzee met de zeespiegelstijging aan. Ook wakkert zandwinning erosie van de Noordzeekustzone aan. Dit is vanuit oogpunt van kustonderhoud ongewenst. Wij stellen voor dat vanaf 2022 geen zand meer gewonnen mag worden bij vaargeulonderhoud en dat al het zandige sediment moet worden verspreid in de Waddenzee. Overige vormen van zandwinning zijn niet toegestaan in de Waddenzee.
12. *Morfologisch onderzoek onderdeel maken van regulier budget*  
Het benodigde morfologisch onderzoek in het Waddengebied heeft geen structurele financiering. Dit wordt wel soms verplicht gesteld aan initiatiefnemers van ingrepen in de vaarweg of het rivierbed. Het belang van morfologisch onderzoek is echter veel groter dan dat. Het onderzoek zou regulier gefinancierd moeten worden.
13. *Verkenning ecologische effecten van klimaatverandering*  
Het veranderend klimaat speelt een steeds belangrijkere rol. Alhoewel er nog veel onzekerheden zijn, is het duidelijk dat klimaatverandering een grote impact zal hebben op het gebied. Het is wel van het grootste belang te verkennen hoe het beheer aangepast zou moeten worden bij een veranderend klimaat. Te ontwikkelen in samenhang met Deltaprogramma en Klimaatbuffers.

14. *Duurzame sedimentstrategie voor waddenkustontwikkeling*

In de Waddenhavens aan de kust en in het toekomstige Holwerd aan Zee hoopt slib zich op en dit leidt tot drukfactoren voor economische bedrijvigheid en maatschappelijke ontwikkeling.

Om tot een goede balans tussen economie, samenleving en ecologie te komen, is een duurzame sedimentstrategie nodig voor de Waddenhavens en Holwerd aan Zee. Uitgangspunt van deze strategie is dat slib in havens op waarde wordt gezet. Het ontwikkelen van een netwerk van slibdistributiehubs lijkt een goede oplossing. Dit gebeurt in een samenspel van Waddenhavens, natuur- water en waterveiligheidsbeheerders, de drie Waddenprovincies, gemeenten, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (zoals St. Holwerd aan Zee).

15. *Mogelijkheden schakels van vluchthavens waddenkust*

Voor de recreatieve scheepvaart zijn er onvoldoende vluchthavens beschikbaar, nodig bij gevaarlijke weersomstandigheden. Kan de veerhaven bij Holwerd hiervoor geschikt gemaakt worden en kunnen de faciliteiten voor de andere rijkshavens geschikter voor recreatieve schepen gemaakt worden?

## Internationaal

16. *Inzet Rijkswaterstaat in trilaterale samenwerking*

Deze inzet wordt weliswaar genoemd in het concept NWP maar er wordt eenvoudig verwezen naar inzet in de NIWA. Deze inzet verdient uitwerking. Rijkswaterstaat heeft hier een eigen rol.