

Vergaderjaar 2010–2011

27 625

Waterbeleid

Nr. 225

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2011

In aansluiting op mijn eerdere correspondentie met uw Kamer informeer ik u, mede namens de staatssecretaris voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, over het onderzoek naar andere mogelijkheden voor vismigratie, dat is uitgevoerd naar aanleiding van de in het regeerakkoord aangekondigde intrekking van het Besluit beheer Haringvlietsluizen. Hierbij betrek ik ook de door u in het Nota-overleg van 13 december 2010 gestelde vragen over de mogelijke juridische en financiële gevolgen van de voorgenomen intrekking van het Kierbesluit, de vragen zoals deze zijn vastgelegd in het «Verslag van een schriftelijke overleg» (2011D18430) over het Kierbesluit Haringvlietsluizen van maart 2011, de aangehouden moties van leden van uw Kamer, de door de Eerste Kamer aangenomen motie over het Kierbesluit en het in opdracht van de Tweede Kamerfractie van D66 uitgevoerde juridisch onderzoek.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek, de inventarisatie van juridische en financiële risico's, een veranderde bestuurlijke en maatschappelijke context en regionaal draagvlak concludeert het kabinet dat het Besluit beheer Haringvlietsluizen alsnog moet worden uitgevoerd, waarbij zoetwaterbelangen gewaarborgd worden en benodigde maatregelen in samenwerking met de regio sober en doelmatig worden uitgevoerd. De sluisen worden stapsgewijs en gecontroleerd op een Kier gezet. Het Kierbesluit is een nationaal besluit, derhalve kan het beheer van de Haringvlietsluizen worden aangepast indien ontwikkelingen daar aanleiding toe geven.

Het kabinet heeft hierbij het volgende overwogen.

Achtergrond Kierbesluit

Het «Besluit beheer Haringvlietsluizen», kortweg Kierbesluit genoemd, dateert uit 2000. Op grond hiervan wordt het beheer van de spuisluisen zo aangepast dat in het westelijke deel van het Haringvliet een beperkte

zoet-zoutovergang ontstaat die nodig is voor de bevordering van de vismigratie. Hiermee wordt geen afbreuk gedaan aan de functie van primaire waterkering van de Haringvlietsluizen. Bovendien wordt met dit beheer de functie van het Haringvliet als zoetwaterbekken gewaarborgd en blijft het Spui zoet. Bij een lagere afvoer van de Rijn dan 1500 m³/s gaat de Kier bij vloed dicht en wordt het Haringvliet bij eb zoetgespoeld.

Om de functionaliteit van het zoetwatergebruik uit het Haringvliet afdoende te kunnen waarborgen moesten de ten westen van de lijn «Middelharnis – ingang Spui» gelegen innamepunten voor zoetwater van het drinkwaterbedrijf en het waterschap oostwaarts verplaatst worden. In 2004 hebben Rijk en de provincie Zuid-Holland hiertoe het «Bestuursakkoord uitvoering Besluit beheer Haringvlietsluizen» ondertekend. De provincie werd daarbij verantwoordelijk voor de verplaatsing van de inlaatpunten van het waterschap en het drinkwaterbedrijf. Het Rijk stelde voor uitvoering van het Kierbesluit een bedrag van maximaal € 35 miljoen (prijspeil 2003) beschikbaar.

Voor de Noordrand van Goeree hebben provincie en waterschap respectievelijk € 2,45 en € 1,5 miljoen (prijspeil 2004) beschikbaar gesteld voor het aanleggen van het zoetwaterkanaal in een integrale aanpak met Deltanatuur, waardoor synergie zou worden bereikt. Daarnaast waren in het gebied grootschaligere Deltanatuurprojecten voorzien, zoals de ontpoldering van de polder Zuidoord op Voorne en de Zuiderdieppolders op de kop van Goeree. Laatstgenoemde projecten maken overigens geen onderdeel uit van het Bestuursakkoord uitvoering Besluit Beheer Haringvlietsluizen.

In 2007 is het Bestuursakkoord uitvoering Besluit beheer Haringvliet-sluizen aangepast, omdat verplaatsing van inlaatpunten door regionale weerstand en planologische procedures meer tijd vroeg. Begin 2010 heeft de provincie Zuid-Holland het Rijk laten weten dat er wederom vertraging was opgetreden door planologische procedures. Door de lokale weerstand was de gemeente Bernisse niet bereid om het bestemmingsplan ten behoeve van Deltanatuur, ontpoldering Zuidoord, en het Kierbesluit aan te passen, waardoor de provincie een inpassingplan zou moeten vaststellen. Hierdoor was het niet mogelijk om de inlaatpunten tijdig te verleggen en de Haringvlietsluizen conform het aangepaste besluit per 1 december 2010 op een kier te zetten. Bovendien gaf de provincie aan dat het beschikbare budget niet voldoende zou zijn voor het verleggen van de inlaatpunten.

Op Goeree was na een Raad van State-procedure het bestemmingsplan in december 2009 inmiddels onherroepelijk geworden, zodat tot realisatie kon worden overgegaan. Echter ook daar zou nog geruime tijd nodig zijn om gronden voor de nieuwe zoetwatertracés daadwerkelijk te verwerven en in te richten.

Omdat de overschrijding van het budget vooral op Voorne aan de orde was, hebben provincie en waterschap in afstemming met het rijk onderzocht of kosten konden worden teruggebracht door tracés te versoberen en het beslag op agrarische grond te verminderen. Daarnaast hebben Rijk en provincie de Deltacommissaris verzocht om de ontstane situatie te analyseren en advies uit te brengen over de wijze waarop de compenserende zoetwatermaatregelen voor het Kierbesluit zo spoedig mogelijk en binnen het beschikbare budget ten uitvoer zouden kunnen worden gebracht. De Deltacommissaris heeft in zijn rapport van november 2010 aangegeven dat er een financieel tekort van circa € 6 miljoen is en dat compenserende maatregelen (voor het oostwaarts verleggen van inlaatpunten) mogelijk pas in 2014 gereed kunnen zijn.

In het begin van 2011 is het beleid voor Deltanatuur ingetrokken. Dit heeft gevolgen voor de realisatie van het zoetwaterkanaal door de Noordrand van Goeree.

Overweging kabinet voor intrekking van het Kierbesluit

Het gebrek aan regionaal draagvlak, de vertraagde uitvoering en de voorziene budgetoverschrijding van de compenserende maatregelen voor het Kierbesluit waren redenen om in het regeerakkoord de intrekking van het Kierbesluit aan te kondigen.

Mede in aansluiting op het advies van de Deltacommissaris heb ik nader laten onderzoeken of Nederland op een andere manier alsnog aan internationale afspraken over vismigratie kan voldoen. Het Kierbesluit is immers geen doel op zich, maar een middel om vismigratie te bevorderen. Brieven van andere lidstaten en de Europese Commissie, die ik u reeds volgens afspraak heb toegezonden evenals mijn reacties daarop, illustreren dat andere landen groot belang hechten aan het nakomen van afspraken die over vismigratie zijn gemaakt.

Onderzoek andere mogelijkheden vismigratie

Het onderzoek naar andere mogelijkheden om aan internationale afspraken over vismigratie te voldoen is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Waterdienst van Rijkswaterstaat.

Bijgevoegd treft u aan:

1. Het rapport «Andere mogelijkheden voor het Besluit beheer Haringvlietsluizen¹; Een verkennende studie naar verbetering van de vismigratie tussen Noordzee en het Rijn- en Maasstroomgebied bij het intrekken van het Kierbesluit.»;
2. De brochure «Vismigratie Rijn-Maasstroomgebied»¹ een samenvatting van een rapport dat de resultaten van monitoring van vismigratie van de afgelopen jaren beschrijft (rapport verkrijgbaar via www.rws.nl/water/plannen_en_projecten/vaarwegen/haringvliet/haringvlietsluizen/).

Bij het onderzoek naar andere mogelijkheden voor vismigratie heeft de Waterdienst vismigratie-experts uit Canada, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, België en Nederland betrokken.

Onderzocht is of er naast het Haringvliet nog andere routes zijn waarlangs trekvis (met name de internationaal belangrijke soorten als zalm en zeeforel) uit zee de stroomgebieden van Rijn en Maas kan bereiken. Voor de Rijn kan een deel van de trekvis gebruikmaken van de Nieuwe Waterweg en het Hartelkanaal. Via deze route kan trekvis echter niet of nauwelijks het stroomgebied van de Maas bereiken. Bovendien volgt trekvis over het algemeen dezelfde route waarmee de vis ook de zee heeft bereikt. Het merendeel van de trekvis migreert via het Haringvliet naar zee omdat het Haringvliet het grootste gedeelte van het rivierwater van Rijn en Maas afvoert.

Het onderzoek naar andere mogelijkheden voor vismigratie heeft zich daarom verder toegespitst op het bevorderen van vismigratie via het Haringvliet-Hollandsch Diep. Daarbij zijn de volgende potentiële maatregelen naar voren gekomen:

1. «*Innovatief sluisbeheer*», waarbij de sluisen aan het einde van de laagwaterperiode iets langer worden opgezet, zodat trekvis langer de mogelijkheid hebben om het Haringvliet in te zwemmen. De snelheid van de spuistroom is dan geringer en vooral krachtige

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zwemmers als zalm en zeeforel kunnen hier gebruik van maken. Uit de monitoringsresultaten blijkt ook dat de vissen die onder de huidige omstandigheden via de spuisluisen het Haringvliet binnen komen, dit vooral aan het einde van de laagwaterperiode doen. Dit komt ook omdat trekvissen de spuistroom, ook wel lokstroom genoemd, herkennen en op basis hiervan naar de Haringvlietsluisen trekken.

2. «*Visbalans*», waarbij een gedeelte van de spuisluisen gedurende de laagwaterperiode als «schutsluis» voor trekvis worden toegepast. Hierbij wordt eveneens een continue stroom zoetwater als lokstroom ingezet.
3. «*Visserijbepurende maatregelen en voorlichting*», waarbij binnen een afstand van 500 meter van de Haringvlietsluisen door middel van visserijbepurende maatregelen en voorlichting (illegale) (bij)vangst van zalm, zeeforel en andere trekvissen wordt tegen te gaan.
4. «*Vispassage*», waarbij een vispassage wordt aangelegd, zodat vissen via een hevel of een aantal compartimenten van zout naar zoet water kunnen migreren (en andersom).

Innovatief sluisbeheer is daarbij als de meest kansrijke maatregel beoordeeld, waarbij de verkenning ook aangeeft dat maatregelen kunnen worden gecombineerd.

De verkenning laat zien dat zo'n combinatie van maatregelen de meest zekere bijdrage levert aan het verbeteren van de vismigratie, maar dat ook dan het migratierendement maximaal de helft bedraagt van het rendement van een geëffectueerd Kierbesluit.

De experts hebben ook de zes in de Haringvlietsluisen aanwezige visriolen op effectiviteit beoordeeld. Zij hebben daarbij vastgesteld dat de werking van deze riolen zeer beperkt is omdat ze te diep gelegen zijn en omdat de lokstroom van deze in oppervlakte zeer beperkte riolen te gering is om werkelijk een effect voor vismigratie te kunnen hebben.

Bijeenkomst met visdeskundigen van partijen die in de internationale commissies voor Rijn en Maas zijn vertegenwoordigd

Op 19 april 2010 heeft de Waterdienst de uitkomsten van het onderzoek gepresenteerd in een door Nederland georganiseerde bijeenkomst met visdeskundigen van partijen die in de internationale commissies voor Rijn en Maas zijn vertegenwoordigd. Deze experts hebben de uitkomsten van het onderzoek onderschreven en unaniem in een verklaring vastgesteld dat «de voorgestelde alternatieven niet effectief genoeg zijn om aan de internationale verplichtingen te voldoen».

Internationale juridische en financiële gevolgen

Het migratierendement van de potentieel kansrijke maatregelen verbetert ten opzichte van de huidige situatie. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het realiseren van Europeesrechtelijke verplichtingen zoals vastgelegd in de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Aalverordening. De potentieel kansrijke maatregelen, ook al worden ze gecombineerd, leveren echter maximaal de helft op van het vismigratierendement van de Kier. Deze verbetering is te beperkt om ze voor uitvoering van deze regelgeving te kunnen bestempelen als «volwaardig alternatief» voor het Kierbesluit.

Voor de beoordeling van de juridische randvoorwaarden waarbinnen de uitkomsten van het onderzoek naar andere mogelijkheden voor vismigratie moeten worden beoordeeld heb ik advies gevraagd aan de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW). Dit advies¹

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(bijgevoegd) bevestigt dat internationaal rechtelijk een maatregel als het Kierbesluit kan worden vervangen door een andere maatregel, indien deze maatregel qua doelbereik een volwaardig alternatief is. Ook de Europese Commissie heeft aangegeven dat het Kierbesluit door een andere maatregel kan worden vervangen indien er sprake is van een volwaardig alternatief. Hierbij heeft de Europese Commissie, evenals partijen vertegenwoordigd in de internationale commissies voor Rijn en Maas, overigens waardering uitgesproken voor de transparante en inhoudelijk correcte wijze waarop Nederland het onderzoek naar alternatieven heeft uitgevoerd.

De CAW acht de kans erg groot dat Nederland door het Europese Hof van Justitie zal worden veroordeeld als Nederland zijn verplichtingen die voortvloeien uit Europees recht niet nakomt. Dit risico kan naar de mening van de CAW worden verkleind indien stroomgebiedbeheersplannen en bijbehorende maatregelenprogramma's formeel worden herzien, waarbij het Kierbesluit wordt vervangen door een alternatieve maatregel die door alle internationale partners als volwaardig wordt beoordeeld.

De Europese Commissie heeft bevestigd dat Nederland bij intrekking van het Kierbesluit of vervanging van het Kierbesluit door één of een combinatie van de onderzochte en als niet volwaardig beoordeelde alternatieve maatregelen een inbreukprocedure tegemoet kan zien. Volgt hieruit een veroordeling door het Europese Hof, dan kan een dwangsom worden opgelegd die voor Nederland kan variëren van € 4 493 tot € 269 568 per dag. Het minimale boetebedrag voor Nederland is € 3 704 000.

Het in opdracht van D66 uitgevoerde onderzoek naar de juridische gevolgen van de voorgenomen intrekking van het Kierbesluit heeft een zelfde strekking als het advies van de CAW. Dit onderzoek noemt alleen een andere dwangsom. Mogelijk komt dit doordat het advocatenkantoor dat het onderzoek heeft uitgevoerd zich heeft gebaseerd op een veroordeling van Frankrijk in 2005. De hoogte van een dwangsom is afhankelijk van draagkracht (bnp en stemgewicht) en de ernst en de duur van de inbreuk en verschilt dus van land tot land en van situatie tot situatie.

Regionale financiële en juridische gevolgen

In overleg met provincie, waterschap en betrokken gemeenten zijn de regionale gevolgen van de voorgenomen intrekking van het Kierbesluit in beeld gebracht. Voor het rijk en de provincie Zuid-Holland is het Bestuursakkoord uitvoering Besluit beheer Haringvlietsluizen van toepassing. Dit akkoord heeft een looptijd tot en met 31 december 2011. De provincie Zuid-Holland heeft voor uitvoering van de compenserende zoetwatermaatregelen op haar beurt een Bestuursakkoord met het waterschap Hollandse Delta afgesloten.

In de afgelopen jaren is totaal een bedrag van € 10,5 miljoen uitgegeven voor voorbereiding en gedeeltelijke uitvoering van maatregelen, zodat tegen een prijspeil van 2010 van de oorspronkelijke € 35 miljoen (prijspeil 2003) nog een rijksbijdrage van € 27,6 miljoen resteert voor realisatie van het Kierbesluit.

Waterschap en gemeenten hebben aangegeven schadeclaims in te zullen dienen indien het Kierbesluit wordt ingetrokken. Deze bedragen kunnen oplopen tot circa € 2 miljoen. Deze claims moeten echter nog op rechtmatigheid worden beoordeeld in relatie tot de afgesloten bestuursakkoorden. Waterschap en gemeenten hebben vooral moeite met het feit dat de integrale aanpak voor Noordrand van Goeree wordt stopgezet, waarbij

uitvoering van de compenserende zoetwatermaatregelen conform het afgesloten Bestuursakkoord rijk – provincie Zuid-Holland zou worden gecombineerd met uitvoering van Deltanatuur. De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft de provincie Zuid-Holland medegedeeld dat het kabinet niet langer de wens heeft de Deltanatuurprojecten te realiseren. Het is nu aan de provincie Zuid-Holland om te beoordelen of en zo ja hoe Deltanatuurprojecten kunnen worden opgenomen in een voorstel voor de herijkte Ecologische Hoofdstructuur.

Gemeenten hebben hun bestemmingsplannen aangepast op realisatie van de integrale uitvoering van de Noordrand van Goeree. Zij moeten nu overwegen of bestemmingsplannen opnieuw moeten worden aangepast, nu Deltanatuur is ingetrokken en de aan het Kierbesluit verbonden compenserende zoetwatermaatregelen niet zullen doorgaan indien het Kierbesluit wordt ingetrokken. Waterschap en gemeenten zullen waterplannen opnieuw moeten aanpassen omdat compenserende zoetwatermaatregelen hier integraal in waren opgenomen.

De Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO's) Rijn-West en Maas voor implementatie van de KRW hebben laten weten dat intrekking van het Kierbesluit gevolgen kan hebben voor uitvoering van reeds vastgestelde maatregelenprogramma's voor de KRW. Het intrekken van het Kierbesluit kan naar mening van de RBO's tot gevolg hebben dat een belangrijk deel van gedane investeringen teniet wordt gedaan omdat een belangrijk deel van deze maatregelen is gekoppeld aan het Kierbesluit.

Gevolgen toepassing Kierbesluit in een droog jaar als 2011

Toepassing van het Kierbesluit moet ook worden beoordeeld in relatie tot de zeer droge omstandigheden in het voorjaar van 2011. Het op een Kier zetten van de Haringvlietsluizen bij vloed is afhankelijk van de afvoer van de Rijn bij Lobith. Als de afvoer daalt tot onder 1500 m³/s gaat de Kier dicht en wordt het Haringvliet gedurende 3 dagen zoetgespoeld. Uitdrukkelijke randvoorwaarde van het Kierbesluit, artikel 3, is dat het Haringvliet haar functionaliteit voor zoetwater behoudt: het belang van zoetwater gaat vóór vismigratie. Toegepast op het voorjaar van 2011 betekent dit dat de Kier al op 10 maart zou zijn dicht gegaan en het Haringvliet op 12 maart zoet zou zijn gespoeld. Op 24 april zou het spuien van zoetwater door de Haringvlietsluizen volledig zijn gestopt omdat op dat moment de afvoer minder dan 1100 m³/s was.

Overwegingen van het kabinet

Het uitgevoerde onderzoek maakt duidelijk dat er geen volwaardig alternatief voor het Kierbesluit beschikbaar is. Uit het advies van de CAW komt naar voren dat bij het ontbreken van een volwaardig alternatief het risico op een veroordeling door het Europese Hof van Justitie groot is en dat daarbij dwangsommen en boetes fors kunnen oplopen.

Voor wat betreft het regionale draagvlak heeft de intrekking van de opgave van circa 680 ha aan Deltanatuur in het gebied gezorgd voor een andere bestuurlijke en maatschappelijke context. Momenteel is mede hierdoor naar inschatting van het Kabinet een regionaal maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor een sobere en doelmatige uitvoering van benodigde compenserende maatregelen van het Kierbesluit. Daardoor wordt het regionale watersysteem van Goeree en Voorne robuuster. Naast het schrappen van der ontpolderingen bevordert dit ook het draagvlak in de regio. De functionaliteit van het zoetwatergebruik uit het Haringvliet (bereiding van drinkwater, gebruik door de agrarische sectoren op de

Zuid-Hollandse Eilanden en in het Westland en door de industrie in Rijnmond) is dus gedurende de komende decennia gewaarborgd.

Naar aanleiding van de vragen in het verslag van het Schriftelijke Overleg (2011D18430) merk ik hierbij overigens op dat dit ook uitdrukkelijk een randvoorwaarde is voor het nemen van een besluit over het Volkerak-Zoommeer. Dit project maakt onderdeel uit van het Uitvoeringsprogramma dat de Stuurgroep Zuidwestelijke Delta heeft vastgesteld. Momenteel wordt een stappenplan uitgewerkt, zodat medio 2012, binnen beschikbare middelen, een integraal besluit genomen kan worden.

Vanuit deze overwegingen kiest het Kabinet er voor om het Kierbesluit toch uit te voeren. Dit betekent naar mening van het Kabinet ook dat Nederland met het Kierbesluit een maximale inspanning levert waarmee barrières voor vismigratie via de hoofdstromen van Rijn en Maas tot aan de landsgrenzen afdoende zijn weggenomen. Het op een kier zetten van de Haringvlietsluizen staat daarbij op zichzelf. Er is hiermee geen sprake meer van een eerste stap op weg naar «getemd getij».

Over de uitvoering van benodigde compenserende zoetwatermaatregelen zal ik samen met de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op korte termijn in overleg treden met provincie en waterschap. Uitgangspunt daarbij is om het door de Deltacommissaris gesignaleerde financiële tekort van circa 6 miljoen tot een noodzakelijk minimum te beperken. Dit eventuele tekort wordt, met inachtneming van de bezuinigingstaakstelling, gedekt uit het beschikbare budget voor de Kaderrichtlijn Water.

De sluisen worden niet direct volgens het uiteindelijke regime, zoals dat in het Kierbesluit staat, op een Kier gezet, de Kier wordt stapsgewijs en gecontroleerd ingevoerd. Het Kierbesluit is een nationaal besluit, derhalve kan het beheer van de Haringvlietsluizen worden aangepast indien ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. De vissluisen worden gesloten omdat zij niet effectief bleken te zijn.

Tenslotte zal ik zorg dragen voor een transparante uitvoering en monitoring van het nieuwe beheer van de Haringvlietsluizen, waarbij de monitoringsresultaten voor een ieder toegankelijk zijn. Hiermee kunnen alle belanghebbenden en geïnteresseerden kennis nemen van de resultaten van het op een kier zetten van de Haringvlietsluizen. Rijkswaterstaat zal hiervoor met betrokken partijen in overleg treden.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma