



# WAT ZIJN DE PRAKTISCHE CONSEQUENTIES VOOR M.E.R. EN SMB? KADERRICHTLIJN WATER

Het waterbeheer in Nederland is de laatste jaren volop in beweging. Naast traditionele formeel verplichte planfiguren (Nota Waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen, waterbeheersplannen) verschenen er ook nieuwe instrumenten en kaders op het toneel. Deze noviteiten houden waterbeherend Nederland al enige tijd intensief bezig, en ze krijgen in de zeer nabije toekomst steeds meer invloed in de uitvoeringspraktijk van milieueffectrapportages en strategische milieubeoordelingen (SMB's). Van speciale relevantie zijn 'WB21' én de Europese Kaderrichtlijn Water. Deze KRW betreft resultaatverplichtingen voor de te realiseren waterkwaliteit en moet per 2009 uitgewerkt zijn in stroomgebiedbeheersplannen en bijbehorende maatregelenprogramma's. Zijn plannen en projecten wel 'KRW-proof'? Dat wordt een belangrijke kwestie.

Rob Nieuwkamer & Patrick Mulder

4

TOETS 03 06

In de jaren 1998, 2000 en 2001 zijn delen van Nederland getroffen door wateroverlast door hevige regenval. In het najaar van 1998 viel in Nederland zelfs zoveel regen, dat tot tweemaal toe sprake was van serieuze wateroverlast. Dat terwijl de bijna overstromingen in het rivierengebied in 1993 en 1995, met de evacuatie van de Betuwe, nog vers in het geheugen lagen. Voor de regering was dat aanleiding om een commissie in te stellen voor een advies over het waterbeheer in de 21e eeuw. Het eindrapport van deze commissie WB21 heeft grote invloed gehad in de wereld van het waterbeheer.

Parallel aan dit nationale WB21-spoor was op Europees niveau ook veel gaande. In het jaar 2000 is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) van

kracht geworden. Het doel ervan is in alle lidstaten van de EU de waterwetgeving te harmoniseren en duurzaam gebruik van watersystemen te garanderen. Door het WB21-verhaal bleef de KRW in Nederland een tijd lang onderbelicht, maar vooral de laatste twee jaar was de invloed van de KRW in het Nederlands waterbeheer enorm.

WB21 en de KRW lijken een beetje uit het niets gekomen te zijn. Toch is het waterbeheer in Nederland al jaren lang goed geregeld in diverse wetten. Wellicht de belangrijkste wet is de Wet op de Waterhuishouding uit 1989. Deze wet beschrijft de enige formeel verplichte planfiguren in het waterbeheer:

- de Nota Waterhuishouding op rijksniveau;
- de provinciale waterhuishoudingsplannen;
- de waterbeheersplannen van de waterschappen voor de regionale wateren en Rijkswaterstaat voor de rijkswateren.

Deze nota's en plannen beschrijven het waterbeheer integraal. Dat wil zeggen: met aandacht voor veiligheid van waterkeringen, wateroverlast, watertekort, waterkwaliteit en ecologie. Op Rijksniveau verschenen vier Nota's Waterhuishouding in de jaren 1968, 1985, 1989 en 1998. De meest recente Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) beschrijft het thans vigerende rijkswaterbeleid. De NW4 dateert dus van voor WB21 en KRW.

## DE AUTEURS

Dr. ir. R.L.J. Nieuwkamer (tel. 0570-697258, e-mail R.Nieuwkamer@witteveenbos.nl) is senior adviseur waterbeheer bij adviesbureau Witteveen+Bos. Drs. ing. P.T.W. Mulder (tel. 0570-697510, e-mail P.Mulder@witteveenbos.nl) is groepsleider strategische milieubeoordeling en milieueffectrapportage bij adviesbureau Witteveen+Bos.

## WB21: waterkwantiteit

Het hiervoor genoemde advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw is grotendeels door het kabinet overgenomen. Dit heeft geleid tot de Regeringsbeslissing 'Anders omgaan met Water' uit december 2000. Omdat het Rijk niet alle waterproblemen zelf kan oplossen, is een convenant afgesloten met alle partijen die bij het waterbeheer betrokken zijn. Dat is het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) uit 2003. Hierin zijn onder meer de volgende afspraken gemaakt:

- voor 19 deelstroomgebieden (zie afbeelding 1) worden deelstroomgebiedsvisies opgesteld;
- alle gemeenten bepalen de stedelijke wateropgave en stellen een stedelijk waterplan op;
- voor alle belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen wordt de Watertoets verplicht gesteld.

Alle deelstroomgebiedsvisies zijn inmiddels afgerond, hoewel een aantal niet verder is gekomen dan de conceptfase. De deelstroomgebiedsvisies zijn vooral gericht op wateroverlastvraagstukken, weliswaar met enige (beperkte) aandacht voor waterkwaliteit. De oplossing die daarbij wordt voorgestaan is meer ruimte voor water. De relatie tussen waterbeheer en ruimtelijk beleid is daarom in alle deelstroomgebiedsvisies een belangrijk onderwerp. Voor dat de deelstroomgebiedsvisies werden opgesteld, zijn voor sommige gebieden waterkansenkaarten gemaakt. Dit waren een soort vingeroefeningen om de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te onderzoeken. De waterkansenkaarten zijn na het gereedkomen van de deelstroomgebiedsvisies een beetje op de achtergrond geraakt, maar het is mogelijk dat u ze nog ergens tegenkomt.

Veel, maar niet alle gemeenten hebben een stedelijk waterplan opgesteld waarin de wateropgave berekend is. Sommige gemeenten, zoals Den Haag en Rotterdam, zijn inmiddels toe aan de tweede generatie waterplannen. In de stedelijke waterplannen wordt in detail ingegaan op het watersysteem in de stad en de benodigde maatregelen om het watersysteem op orde te houden. De Watertoets is wellicht het bekendste en meest effectieve instrument uit het NBW. De Watertoets is een procesinstrument. Dat wil zeggen, de initiatiefnemer van een nieuw ruimtelijk plan moet in een vroeg stadium overleggen met de waterbeheerder. Hoe de procedure er precies uitziet en welke deelproducten een rol spelen in de Watertoets, staat uitgebreid beschreven in de Handreiking Watertoets. Er zijn ook handleidingen voor de afstemming met m.e.r. en SMB.

Inhoudelijk is van belang dat in WB21 nieuwe normen voor wateroverlast

Tabel 1: werknormen wateroverlast

landgebruik	overstromingsfrequentie
grasland	10 jaar
bouwland (akkers)	25 jaar
glastuinbouw	50 jaar
stedelijk gebied	100 jaar



Afbeelding 1: deelstroomgebieden WB21



Afbeelding 2: deelstroomgebieden KRW

zijn opgenomen (tabel 1). Deze normen zijn (nog) niet landelijk vastgesteld, maar vrijwel alle waterschappen zijn bezig hun watersystemen te toetsen aan deze werknormen wateroverlast. Nieuwe watersystemen in uitleggelieden zullen ook aan de werknormen moeten voldoen.

## Kaderrichtlijn Water: waterkwaliteit

De inhoudelijke doelstelling van de Kaderrichtlijn Water is het in het jaar 2015 bereiken en behouden van de goede ecologische toestand en goede chemische toestand in het oppervlaktewater en grondwater. De lidstaten worden verplicht gesteld de ecologische achteruitgang en vervuiling van wa-



tersystemen te verhinderen en vervuilde wateren te herstellen. De KRW is dus vooral gericht op de waterkwaliteit, terwijl WB21 primair gericht was op waterkwantiteit. Het begrip waterkwaliteit wordt in de KRW breed geïnterpreteerd. Er wordt zowel de traditionele fysisch-chemische waterkwaliteit onder verstaan, als de ecologische waterkwaliteit.

Net als WB21 hanteert de KRW de stroomgebiedbenadering, alleen de KRW gebruikt een andere indeling in stroomgebieden dan WB21 (zie afbeeldingen 1 en 2). Om de goede ecologische en chemische toestand te bereiken moeten per stroomgebied zogenaamde stroomgebiedbeheersplannen worden opgesteld. In Nederland zijn dat er zeven en ze moeten in 2009 gereed zijn. De stroomgebiedbeheersplannen bevatten een maatregelenprogramma waarmee de goede ecologische en chemische toestand bereikt kan worden. Van 2010 tot 2015 is er dan tijd voor de uitvoering van de maatregelen. Op dit moment is heel waterbeherend Nederland druk bezig met de voorbereidingen voor het opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen. Zo is de beschrijving van de huidige situatie (de zogenaamde artikel 5 rapportage) voor alle stroomgebieden gereed. Thans worden de ecologische doelen uitgewerkt en is een eerste globale analyse gemaakt van de benodigde maatregelen. In 2007 wordt een meer uitgebreide analyse van de benodigde maatregelen gemaakt, inclusief kosten-batenanalyse. In 2008 is er dan tijd om het stroomgebiedbeheersplan te schrijven en ter inzage te leggen. In 2009 worden de stroomgebiedbeheersplannen bestuurlijk vastgesteld. Naar verwachting worden de stroomgebiedbeheersplannen een belangrijk onderdeel van de nieuwe Vijfde Nota Waterhuishouding. Vervolgens zullen de maatregelenprogramma's van de KRW en ook van WB21 worden opgenomen in de provinciale waterhuishoudingsplannen en de

waterbeheersplannen, want dat blijven de formele planfiguren in het waterbeheer in Nederland.

Een belangrijk verschil met de Nederlandse praktijk tot nu toe is dat de KRW een *resultaatsverplichting* is en niet slechts een inspanningsverplichting. Dat wil zeggen dat alle waterlichamen een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand moeten bezitten in 2015. Eventueel kan op basis van goed onderbouwde argumenten uitstel worden verleend tot 2021 of tot maximaal 2027.

## Fysisch-chemische waterkwaliteit

Voor de goede chemische toestand heeft de Europese Unie een lijst met prioritair stoffen samengesteld (bijlage X van de KRW), met bijbehorende normen die door het Fraunhofer Instituut (FHI) zijn opgesteld. In de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) is een bijlage opgenomen met waterkwaliteitsnormen voor metalen, organische verbindingen en algemene stoffen. De lijst van de KRW overlapt voor een deel de lijst van de NW4, maar de lijst van de NW4 is langer. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat de MTR-normen uit de NW4 van kracht blijven voor die stoffen die niet in bijlage X van de KRW zijn opgenomen. Als de chemische waterkwaliteit voldoet aan alle FHI- en MTR-normen, dan is het waterlichaam in een goede chemische toestand. De waterkwaliteitsnormen zijn derhalve belangrijke toetsingscriteria.

## Ecologische toestand

Lidstaten kunnen zelf uitwerken wat zij verstaan onder goede ecologische toestand. In Nederland zijn daartoe binnen de stroomgebieden van de

Tabel 2: biologische, hydromorfologische en algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen

biologisch	hydromorfologisch	algemeen fysisch-chemisch
<b>meren, overgangswateren en kustwateren</b>		
samenstelling en abundantie van fytoplankton	hydrologisch regime en/of getijdenregime	doorzicht
samenstelling en abundantie van macrofyten en fyto-benthos	morfologie	thermische omstandigheden
samenstelling en abundantie van macrofauna		zuurstofhuishouding
samenstelling, abundantie en leeftijdsopbouw van vis (niet voor kustwateren)		zoutgehalte
		verzuringstoestand (niet voor overgangs- en kustwateren)
		nutriënten
<b>rivieren</b>		
samenstelling en abundantie van macrofyten en fyto-benthos	hydrologisch regime	thermische omstandigheden
samenstelling en abundantie van macrofauna	rivercontinuïteit	zuurstofhuishouding
samenstelling, abundantie en leeftijdsopbouw van vis	morfologie	zoutgehalte
		verzuringstoestand
		nutriënten

Schelde, Maas, Rijn en Eems oorspronkelijk ongeveer 900 waterlichamen onderscheiden. Dit aantal wordt momenteel enigszins teruggebracht. Aan ieder waterlichaam is een watertype toegekend en is aangegeven of het waterlichaam natuurlijk, sterk veranderd of kunstmatig is. Vervolgens zijn per watertype maatlatten voor de ecologische toestand opgesteld. De ecologische toestand wordt gemeten aan de hand van biologische, hydro-morfologische en fysisch-chemische kwaliteitskenmerken (tabel 2).

Voor deze kwaliteitselementen zijn voor natuurlijke wateren deelmaatlaten opgesteld, die samengevoegd kunnen worden tot één maatlat voor de ecologische toestand. De maatlatten voor natuurlijke wateren zijn verdeeld in vijf ecologische niveaus: slecht, ontoereikend, matig, goed, zeer goed (zie tabel 3). Voor sterk veranderde wateren kan vanuit die maatlat het zogenaamde Maximum Ecologisch Potentieel (MEP) van een waterlichaam worden afgeleid. Indien het MEP in een waterlichaam maatschappelijk niet haalbaar blijkt te zijn, kan met inachtneming van de kosten van maatregelen een lagere ecologische doelstelling worden gekozen, het Goede Ecologisch Potentieel (GEP). Als de ecologische toestand van een waterlichaam beter is dan het GEP, wordt gezegd dat het waterlichaam een goede ecologische toestand heeft. De MEP's en GEP's moeten voor veel waterlichamen nog worden vastgesteld.

## Stringente werking KRW?

Wat betreft de bescherming van natuurwaarden verwijst de Kaderrichtlijn Water naar de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR), waarbij de VHR boven de KRW gaat. Dit geeft ook reeds een goede indicatie van het te verwachten beschermingsregime, naast het feit dat de KRW een resultaatverplichting betreft. Verder kent de KRW een stand still beginsel. Kortom, de huidige situatie mag niet verslechteren. De verwachting is dan ook dat de KRW zeer behoudend zal gaan werken en dat dit belemmeringen kan opwerpen tegen nieuwe ontwikkelingen die per definitie een verandering zijn. In plannen zal duidelijk gemotiveerd moeten worden of voldaan wordt aan de vereisten uit de KRW. In het kader van de Watertoets zullen plannen aan deze vereisten worden getoetst en waar nodig zullen rechters hieraan eveneens toetsen. Daarbij zullen in de toekomst plannen sneuvelen, net zoals bij de implementatie van de VHR.

## Belang voor SMB en m.e.r.

Wat is nu het belang van alle geschetste ontwikkelingen voor SMB en m.e.r.? Ten eerste is het goed te beseffen dat de Nota Waterhuishouding,

de provinciale waterhuishoudingsplannen en de waterbeheersplannen de formele planfiguren in het waterbeheer zijn en voorlopig ook blijven. In de nieuwe generatie van deze planfiguren zullen het gedachtegoed en de uitvoeringsmaatregelen van WB21 en de Kaderrichtlijn Water worden opgenomen. De betreffende planfiguren (Vijfde Nota Water, provinciale waterhuishoudingsplannen en de waterbeheersplannen) kunnen overigens op zich SMB-plichtig zijn indien ze een kader stellen voor m.e.r.- (beoordelings)plichtige besluiten of als er een passende beoordeling aan de orde is. Voor SMB en m.e.r. zijn de gevolgen verder onder te verdelen naar inhoud, procedure, mogelijke stroomlijning van procedures (procesmatig).

### Inhoudelijk

In de huidige m.e.r.- en SMB-procedures en richtlijnen is nog relatief weinig te zien van de KRW en (deels) WB21. Dit zal naar verwachting snel veranderen, waarbij de normen voor wateroverlast, chemische en ecologische toestand een plek zullen krijgen in de beoordelingskaders van milieuraapporten voor programma's, plannen en projecten. De normen voor wateroverlast en chemische toestand hebben al concreet vorm gekregen en zijn toetsbaar. De ecologische toestand wordt in de komende tijd nader uitgewerkt per waterlichaam. SMB en m.e.r. kunnen aldus een waardevolle bijdrage leveren aan de toetsing van plannen en projecten en het leveren van de benodigde motivering (of identificatie van kansen en knelpunten). Het detailniveau van de beoordeling kan daarbij uiteraard verschillen tussen SMB en m.e.r. Op m.e.r.-niveau kan waar nodig gedetailleerd worden getoetst aan de KRW-vereisten. Op SMB-niveau zal de toetsing zich meer richten op kansen en knelpunten of een meer globale toetsing (vergelijkbaar met voortoets Natuurbeschermingswet).

De KRW kan ook gevolgen hebben voor de alternatiefontwikkeling. Als bij de alternatiefontwikkeling op voorhand of tijdens de effectbeschrijving blijkt dat alternatieven niet voldoen aan de KRW-vereisten, kan dit aanleiding zijn voor het afvallen of wijzigen van alternatieven. Een plan moet dus KRW-proof zijn. Deze toets lokt echter wel discussies uit over eventuele mogelijkheden van compensatie of salderen binnen een plan of project. Vooralsnog biedt de KRW daar geen duidelijkheid over.

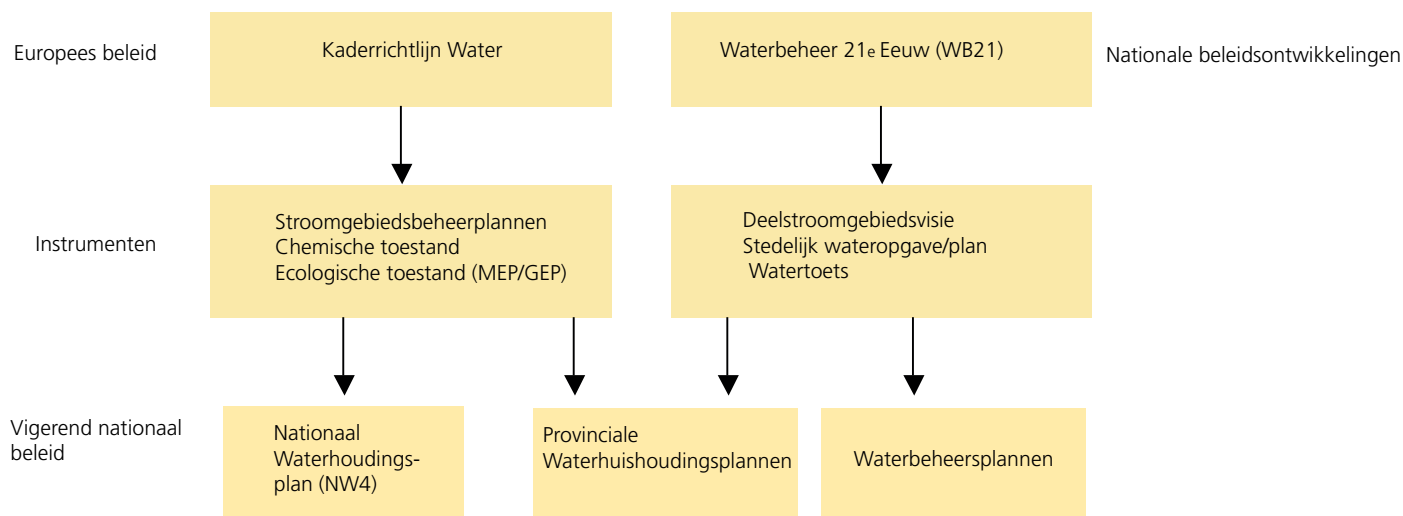
### Procedureel

De toetsing van plannen en projecten aan de KRW-vereisten zal plaatsvinden via de besluiten over deze plannen en projecten aan de hand van de

Tabel 3: indeling maatlatten ecologische toestand



## Samenhang tussen planfiguren



formele planfiguren in het waterbeheer (zie hiervoor). Voor ruimtelijke plannen en projecten zal de Watertoets een belangrijk instrument zijn, dat al veelvuldig met SMB en m.e.r. is gekoppeld. **SMB en m.e.r. kunnen** voor de KRW een waardevolle bijdrage leveren aan:

- het boven tafel krijgen van de benodigde informatie voor toetsing aan de KRW-vereisten;
- het (voor)toetsen of de beoogde plannen, projecten en alternatieven wel KRW-proof zijn;
- vroegtijdig inzicht in de haalbaarheid van plannen en projecten.

### Stroomlijnen procedures

In de vorige uitgave van Toets (jaargang 1, nr. 2) stond een artikel over het stroomlijnen van toetsen in de ruimtelijke planvorming. Zover het plannen en projecten betreft waarvoor een SMB- of m.e.r.-plicht geldt (complexe plannen en projecten) vallen deze onder zogenoemde categorie I plannen en projecten, waarvoor een integrale omgevingstoets wordt voorgesteld. De toetsing aan de sectorale beschermingsdoelstellingen en normen wordt dan gestroomlijnd in de omgevingstoets. Voor minder complexe projecten (categorie II) vindt de toetsing aan KRW-vereisten plaats via de Watertoets voor het desbetreffende ruimtelijke plan.

### Resumé

De KRW en WB21 zijn/worden vertaald in de formele planfiguren in het waterbeheer. Deze vormen het kader voor de toetsing van plannen en projecten. De KRW kan een behoudend karakter hebben en kan belemmeringen opwerpen tegen ontwikkelingen. SMB en m.e.r. kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het boven tafel krijgen van de benodigde informatie voor toetsing aan de KRW-vereisten, het stroomlijnen van procedures en het ontwikkelen van plannen, projecten en alternatieven die KRW-proof zijn. Hiermee ontstaat vroegtijdig inzicht in de haalbaarheid van plannen en projecten. Nog niet alle elementen van de KRW zijn uitgekristalliseerd, maar het is een ontwikkeling om goed in de gaten te houden en op te anticiperen. ■

### REFERENTIES

- Kaderrichtlijn Water. 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.
- Nationaal Bestuursakkoord Water, Den Haag, 2 juli 2003.
- Anders omgaan met water. Waterbeleid in de 21e eeuw. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag december 2000.
- Handreiking MEP/GEP. Handreiking voor het vaststellen van de status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelpakketten voor niet natuurlijke wateren. 6 juni 2005, concept versie 0.3b.
- Handreiking Watertoets 2. Samenwerken aan water in ruimtelijke plannen. Rijkswaterstaat RIZA, Den Haag/Lelystad, december 2003.
- Handreiking SMB en watertoets ([www.watertoets.net/pdf/SMB.pdf](http://www.watertoets.net/pdf/SMB.pdf)).
- Handreiking M.E.R. en watertoets ([www.watertoets.net/pdf/handreiking2.pdf](http://www.watertoets.net/pdf/handreiking2.pdf)).
- Artikel 5 rapportages KRW: zie [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl).
- Referenties en concept maatlatten voor meren voor de Kaderrichtlijn Water. STOWA rapport 2004-42, Utrecht, oktober 2004.
- Referenties en concept maatlatten voor rivieren voor de Kaderrichtlijn Water. STOWA rapport 2004-43, Utrecht, oktober 2004.
- Referenties en concept maatlatten voor overgangs- en kustwateren voor de Kaderrichtlijn Water. STOWA rapport 2004-44, Utrecht, oktober 2004.
- Internetlinks: [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl), [www.stowa.nl](http://www.stowa.nl), [www.dewaterkrant.nl](http://www.dewaterkrant.nl), [www.watertoets.net](http://www.watertoets.net), [www.trendsınwater.nl](http://www.trendsınwater.nl), [www.tawinfo.nl](http://www.tawinfo.nl), [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl), [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl), [www.waterland.net](http://www.waterland.net), [www.watermarkt.nl](http://www.watermarkt.nl)
- Vierde Nota Waterhuishouding. Regeringsbeslissing, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, december 1998.
- Waterbeleid voor de 21e eeuw. Advies van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw uitgebracht op 31 augustus 2000 aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de voorzitter van de Unie van Waterschappen.