

Doelen, beleidskaders en vergunningverlening waterkwaliteit na de KRW

Door de implementatie van de Kaderrichtlijn Water en de Waterwet verandert er veel voor de waterkwaliteitsvergunningverlening. Vooral voor de 'regionale wateren' roept dit vragen op. Welke toetsingen moeten worden uitgevoerd, waar vind je straks de 'normen' voor de KRW-waterlichamen en de overige wateren, en wat moet er op de valreep nog worden geregeld? Dit artikel geeft een overzicht van en aanbevelingen voor mogelijke aanpassingen op het laatste moment in de water(beheer)plannen.

De implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) is al jaren in volle gang. De stroomgebieds-beheerplannen vatten de doelstellingen en de uit te voeren maatregelen samen. Ze verwijzen voor concretere gegevens naar de water(beheer)plannen van Rijkswaterstaat (BPRW), provincies (PWP) en waterschappen (WBP). Al deze plannen worden eind dit jaar vastgesteld. Vrijwel tegelijkertijd komt er nieuwe of geactualiseerde wet- en regelgeving aan, zoals de Waterwet en

daarmee samenhangende regelingen. Een zeer belangrijk document is het herziene maar nog niet vastgestelde (Ontwerp)besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water 2009 (BKMW). Ook worden diverse leidraden en handreikingen geactualiseerd. Kortom, er verandert nogal wat.

Door de genoemde veranderingen krijgen waterbeheerders onder meer te maken met het onderscheid tussen 'KRW-waterlichamen' en 'overige wateren' (zie kader). Voor het

proces rond de waterkwaliteitsvergunningverlening roept dit vragen op: hoe verhouden deze wateren zich tot elkaar en waar wordt wat geregeld? Dit artikel geeft hiervan een beeld. Daarbij geven we ook aan hoe mogelijke hiaten in het beleid hierbij kunnen worden opgelost, door alsnog het nodige te regelen of te 'repareren' in de definitieve water(beheer)plannen. De nadruk ligt hierbij op oppervlaktewateren; er is geen aandacht besteed aan zwemwateren en andere beschermde gebieden. Ook



Het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' is in de KRW (en BKMW 2009) en in de Waterwet sterk verschillend gedefinieerd:

Oppervlaktewaterlichamen zijn volgens art.2 lid 10 van de KRW 'onderscheiden oppervlaktewateren van aanzienlijke omvang (.)'. Dit zijn veelal de grote(re) plassen, rivieren en beken, zeer waterrijke gebieden, kanalen en de grotere hoofdwatertgangen. De begrenzing van deze waterlichamen wordt vastgelegd in de provinciale waterplannen Het BKMW hanteert eveneens deze definitie.

Volgens de Waterwet zijn oppervlaktewaterlichamen 'samenhangende gehelen van vrij aan het aardoppervlak voorkomende wateren met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende waterbodem, oevers en voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens de Wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna'. Dit is dus veel breder dan de KRW-definitie en omvat al het oppervlaktewater en wat daarbij hoort.

Totdat aan deze verwarrende situatie een einde gemaakt wordt, is het belangrijk om steeds alert te zijn welke definitie gehanteerd is. Wij gebruiken in dit artikel de termen 'KRW-waterlichaam' en 'overig water'.

gaan wij heel kort in op de gevolgen voor de plantoetsing (met name het watertoetsproces).

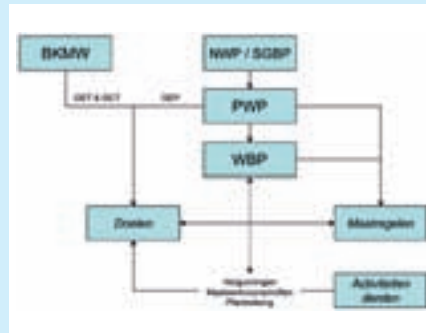
Wat is er aan de hand?

Het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water 2009 legt voor KRW-waterlichamen de 'goede chemische toestand' (GCT) voor alle KRW-waterlichamen en de 'goede ecologische toestand' (GET) voor natuurlijke KRW-waterlichamen vast. De meeste KRW-waterlichamen in Nederland zijn niet natuurlijk maar kunstmatig of sterk veranderd; het ecologische doel hiervoor is het 'goed ecologisch potentieel' (GEP). Dit wordt vastgelegd in provinciale waterplannen.

In principe moeten de 'KRW'-doelen (GCT, GET, GEP) voor eind 2015 zijn bereikt. Overeenkomstig de KRW is het BKMW (met name art. 2, 3 en 16) bepaald dat hiervan in de water(beheer)plannen onder voorwaarden kan worden afgeweken, mits dit voldoende wordt onderbouwd; onder meer kunnen de doelen later worden gerealiseerd. De maatregelen om de KRW-doelen te

halen worden opgenomen in waterplannen van de overheden, elk voor zover het tot hun bevoegdheid behoort.

Overzicht samenhang tussen aspecten die in dit artikel aan bod komen.



Naast de 'eigen' maatregelen van waterbeheerders zijn ook activiteiten van derden van invloed op het halen van de doelen, zowel in positieve als negatieve zin. Via vergunningen, maatwerkvoorschriften en adviezen kunnen waterbeheerders veel van deze activiteiten beïnvloeden. De waterbeheerder dient een besluit over (bijvoorbeeld) het verlenen van een vergunning of het geven van een wateradvies te toetsen aan het waterbeheerplan en de daarop gebaseerde beleidsuitgangspunten. Elders vastgestelde uitgangspunten kunnen niet zonder meer door de waterbeheerder worden gehanteerd als beleidskader voor de eigen vergunningverlening. Dit betekent dat de waterbeheerder zelf voor moet zorgen dat in of via het eigen waterbeheerplan voldoende uitgangspunten worden vastgelegd. Deels kan hierbij gebruik worden gemaakt van standaard-tekstkaders die landelijk zijn ontwikkeld.

Toetsing 'activiteiten derden'

In tabel 1 zijn de verschillende stappen voor de toetsing bij de vergunningverlening in de nieuwe situatie weergegeven.

In principe blijven de stappen in het brongericht spoor en het waterkwaliteitsspoor ongewijzigd; deze gelden voor alle wateren. Net als in de huidige situatie gelden in veel gevallen algemene regels, waarbij soms maatwerkvoorschriften kunnen worden toegepast. Hydromorfologie en biologie vallen buiten de huidige Wvo-vergunningverlening. Deze aspecten worden nu bij de waterschappen nog vaak maar beperkt getoetst. Onder de Waterwet is straks sprake van één watervergunning, waarin alle wateraspecten worden meegenomen; hydromorfologie en biologie kunnen hierbij worden

betrokken. Wel moeten de desbetreffende activiteiten daarvoor vergunningplichtig zijn gemaakt (verbodsbepalingen). De modelkeur van de Unie van Waterschappen biedt hiervoor een goede basis. Daarnaast moeten afdoende beleidsuitgangspunten zijn vastgesteld. Voor de KRW-waterlichamen komt bovenop het voorgaande de toetsing aan diverse specifieke KRW-criteria. Hierbij kan het ook gaan om activiteiten elders die op de KRW-waterlichamen van invloed kunnen zijn of kunnen doorwerken naar andere waterlichamen. Zoals gebruikelijk is het 'strengste' resultaat van de verschillende toetsingsstappen in principe bepalend voor het te nemen besluit.

De genoemde stappen zijn in grote lijnen ook bruikbaar bij de toetsing van en de advisering voor ruimtelijke plannen, met name het Watertoetsproces. In de herziene 'Handreiking Watertoetsproces' is aangegeven hoe daarbij aan de waterkwaliteitsdoelen kan worden gerefereerd. Helaas wordt hierin niet specifiek de aandacht gevestigd op de KRW-doelen, terwijl dit toch een belangrijk nieuw element is. Met name aan de hydromorfologische inrichting moet (voor KRW- en overige wateren) bij ruimtelijke ontwikkelingen de nodige aandacht - en ruimte - worden besteed.

Wat hanteer je straks?

Getalswaarden voor stoffen en nu ook de hydromorfologie en biologie vormen een belangrijk vertrekpunt voor de vergunningverlening. Daarnaast worden ze gebruikt bij de beoordeling van de waterkwaliteit, de plantoetsing, de afweging van verbeteringsmaatregelen, de uitwerking van gebiedsspecifieke doelstellingen en het maken van (sectorale) afspraken over bijvoorbeeld diffuse bronnen. Het is dus van groot belang om over duidelijke getalswaarden en criteria te beschikken. Tabel 2 geeft aan waar de waarden die hierbij kunnen worden gehanteerd, te vinden zijn. Om ze te kunnen toepassen voor de vergunningverlening moeten ze echter wel expliciet als beleidskader van toepassing worden verklaard.

De waterkwaliteitscriteria zijn in tabel 2 onderscheiden in zes categorieën. In de huidige situatie (kolom 2) zijn de getalswaarden voor stoffen vastgelegd in de 4e Nota Waterhuishouding. Voor de ecologie (hydromorfologie en biologie) zijn veelal beleidsdoelen opgenomen in de provinciale waterhuishoudingsplannen en/of de waterbeheerplannen van de waterschappen. In de nieuwe situatie worden voor de toetsingen van prioritairere en overige relevante stoffen in alle wateren (kolom 3) de getalswaarden uit het BKMW gebruikt. Deze worden opgenomen in de herziene Leidraad vergunningverlening Wvo (verwacht voorin 2010). Hierin worden ook de (herziene) getalswaarden voor overige stoffen ('aandachtstoffen') opgenomen.

Voor de algemeen fysisch chemische parameters en de hydromorfologische en biologische kwaliteitskenmerken zijn de volgende opties mogelijk:

Tabel 1: Toetsingsstappen waterkwaliteitsvergunning na invoering KRW / Waterwet.

waterkwaliteitstoetsing	toepassing voor:
brongericht spoor ('best beschikbare technieken' of BBT)	alle wateren
waterkwaliteitsspoor (emissie-/immissietoets)	alle wateren
toetsing hydromorfologie en biologie (regionaal beleid)	alle wateren
toetsing op KRW-criteria (stoffen, hydromorfologie, biologie)	KRW-waterlichamen en hun beïnvloedingsgebied

De strengste uitkomst telt.

- a. Voor de algemeen fysisch chemische parameters worden de waarden uit het BKMW respectievelijk de herziene Leidraad vergunningverlening toegepast; deze komen overeen met de huidige MTR-waarden onder de NW4;
- b. Voor hydromorfologische en biologische kwaliteitskenmerken worden de tot nog toe gehanteerde waarden uit het provinciaal Waterhuishoudingsplan en/of het WBP gehanteerd (veelal is dit de STOWA-systeemmatiek);
- c. In plaats van a. en b. worden de GET- of GEP-waarden voor zowel de algemeen fysisch-chemische parameters als de hydromorfologische en biologische kwaliteitskenmerken van een passend KRW-watertype toegepast voor een bepaald gebied of bepaalde wateren/watertypen in het beheergebied;
- d. Er worden andere methodieken en criteria geïntroduceerd, bijvoorbeeld een eigen systematiek van het waterschap of de provincie;
- e. Er worden geen uitgangspunten vastgelegd; vergunningaanvragen en dergelijke worden per geval bezien.

Voor zover dit in de ontwerpplannen nog niet of onvoldoende is geregeld, is het aan te bevelen het PWP en (vooral) het WBP alsnog te 'repareren' door zoveel mogelijk bestaande criteria (opnieuw) van toepassing te verklaren. Volledig nieuwe uitgangspunten van toepassing verklaren lijkt ons inhoudelijk en juridisch nogal riskant; de ontwerpplannen zijn immers al ter visie geweest. De optie 'niets regelen' is om voor de hand liggende redenen (niet duidelijk, willekeur) evenmin aan te bevelen.

Ten slotte heeft kolom 4 van tabel 2 betrekking op de aanvullende toetsing voor KRW-waterlichamen. Hierbij moeten de getalswaarden uit het BKMW en het PWP van toepassing worden verklaard.

Vastlegging getalswaarden en beleidskaders in plannen

Voor zover geen algemene regels van toepassing zijn moet het beleid voor de vergunningverlening maar ook voor plantoetsing etc. worden vastgelegd in of via de waterbeheerplannen. Daarbij gaat het niet alleen om de hierboven genoemde getalswaarden maar ook om de overige beleidsuitgangspunten die gelden bij de afweging en besluitvorming. Voor de KRW toetsing moet hierbij worden aangesloten bij de KRW-uitgangspunten zoals die zijn vertaald in het BKMW (vooral art. 2, 3 en 16). Het is van groot belang dat de beleidskaders in de waterbeheerplannen zo concreet en eenduidig mogelijk zijn. Het vastleggen van de beleidsuitgangspunten (getalswaarden en overige uitgangspunten) kan worden geregeld door ze integraal op te nemen in het waterbeheerplan, of daarin te verwijzen naar andere plannen, zoals het NWP en het PWP, of zelfs naar (delen van) een 'oude' nota waterhuishouding, waterhuishoudingsplan of waterbeheerplan. Ook kunnen de beleidsuitgangspunten zijn of worden uitgewerkt in aparte documenten waarnaar in het

Tabel 2: Categorieën en getalswaarden waterkwaliteit in huidige en nieuwe situatie.

categorie	huidige situatie	nieuwe situatie alle wateren	aanvullend beleid alle KRW-waterlichamen
prioritaire stoffen	MTR-waarden in 4e Nota Waterhuishouding	waarden BKMW bijlage I	BKMW bijlage I (waarden voor GCT)
overige relevante stoffen		waarden BKMW bijlage II.1	BKMW bijlage II (onderdeel van GET en GEP)
overige stoffen		waarden uit herziene Leidraad vergunningverlening WVO	n.v.t. voor KRW-toetsing
algemene fysisch-chemische parameters	regionaal geregeld in PWP en/of WBP	verschillende opties mogelijk	BKMW bijlage II (waarden voor ecologie natuurlijke wateren (GET) of PWP (waarden voor ecologie sterk veranderde en kunstmatige wateren (GEP)
hydromorfologische kwaliteitskenmerken			
biologische kwaliteitskenmerken			

WBP wordt verwezen. Denk hierbij ook aan rapportages over de 'huidige toestand', die bij de afweging worden gehanteerd. Het is aan te raden om zoveel mogelijk te verwijzen naar elders (landelijk, provincie) vastgestelde uitgangspunten in plaats van deze integraal over te nemen; anders kunnen inconsistenties ontstaan als ze door de desbetreffende instanties worden geactualiseerd.

Concluderend

De volgende twee 'sporen' moeten steeds helder van elkaar worden onderscheiden: de bepalingen die (uitsluitend) gelden voor de plannen van de verschillende overheden, zoals de bepalingen van het BKMW, én de beleidsuitgangspunten van het bevoegde gezag (vergunningverlener) die rechtstreeks worden toegepast op activiteiten van derden, onder meer bij de vergunningverlening en toepassing van maatwerkvoorschriften.

In grote lijnen houdt dit voor het waterkwaliteitsbeleid het volgende in:

- De water(beheer)plannen moeten zijn afgestemd op de BKMW;
- In het NWP wordt de (in 2010 te actualiseren) Leidraad vergunningverlening Wvo benoemd als 'landelijk' vertrekpunt voor de vergunningverlening;
- Het NWP wordt doorvertaald en aangevuld (GEP, eventueel hydromorfologie en biologie voor alle wateren) in de provinciale waterplannen;
- De waterschappen werken de uitgangspunten van NWP en PWP waar nodig verder uit en verklaren ze in het waterbeheerplan tot beleidskader voor de vergunningverlening, maatwerkvoorschriften en eventuele andere toepassingen.

Voor zover in de ontwerp-waterbeheerplannen nog onvoldoende uitgangspunten voor de vergunningverlening zijn opgenomen, moet dit alsnog worden geregeld bij de definitieve vaststelling. Daarbij is aan te bevelen om, naast de actuele

landelijke en provinciale uitgangspunten, terug te grijpen op de huidige ('oude') criteria en uitgangspunten voor de vergunningverlening, en aan te geven dat deze in de planperiode verder kunnen worden uitgewerkt. Met het oog op de verantwoording richting Brussel (KRW-rapportage, 2^e SGBP) is het van groot belang om de afweging en onderbouwing van verleende vergunningen en andere besluiten goed vast te leggen, en de effecten daarvan te monitoren.

Het is aan te bevelen nieuwe toetsingsmethodieken en criteria zoveel mogelijk landelijk en in de lijn van de KRW te ontwikkelen (Rijk, provincie, waterschappen), met ruimte voor regionale uitwerking. Om van elkaar te leren en het één en ander zo mogelijk voor de volgende plancyclus eenduidiger en overzichtelijker te regelen, is het van belang om de komende jaren ervaringen (waaronder jurisprudentie) vast te leggen en uit te wisselen.

Erwin de Bruin (Grontmij) Jan Lemkes (Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard)

NOTEN

- De Bruin E. en S. Swinkels (2009). Europese regels en de vertaling in de praktijk - Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water, congresbijdrage 'Juridische Update voor de watersector'.
- Directoraat Generaal Water (2007). Leidraad Kaderrichtlijn Water voor de vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wvo.
- Sterk Consulting / Grontmij (2008). Inhoud en betekenis van de AMvB Doelstellingen. In opdracht van het Hoogheemraadschap Rijnland.
- Landelijke Werkgroep Watertoets, Handreiking Watertoetsproces 3, via www.helpdeskwater.nl/watertoetsproces.
- Ministerie van VROM, Ontwerp-Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water, inspraakversie en nota van toelichting, via www.kaderrichtlijnwater.nl (Publicaties > Juridische documenten).