

Toetsingskader waterkwaliteit in de waterwetvergunning na implementatie van de KRW (leidraad voor de waterschappen)

Inhoud

- 1. Inleiding**
- 2. Uitgangspunten en begrippen**
- 3. Stappenschema**

Bijlage 1 Waar is wat te vinden (p.m)

Bijlage 2: Checklist vergunningtoetsing (p.m)

Bijlage 3: Cases (p.m)

1. Inleiding

1.1 Ontwikkelingen

Door de implementatie van KRW en de Waterwet (watervergunning) is er per 22 december 2009 veel veranderd voor de 'waterkwaliteits'-vergunningverlening. De belangrijkste veranderingen zijn:

1. In plaats van de Wvo-vergunning en keurvergunning is er vanaf eind 2009 sprake van één integrale watervergunning voor waterkwaliteit, waterkwantiteit, waterkeringen en grondwater: de watervergunning op grond van de Waterwet.
2. **Waterkwaliteit = stoffen èn ecologie!** Met het oog op de waterkwaliteit moet daarom – naast de stoffen/emissies - nadrukkelijk ook aandacht worden besteed aan de ecologie en het effect dat veranderingen in inrichting en beheer daarop kunnen hebben.
3. Voor zowel stoffen als ecologie moet mede worden getoetst aan de criteria en uitgangspunten van de KRW zoals die zijn uitgewerkt in de water(beheer)plannen.

Ad 1. Eén watervergunning

De onderstaande figuur geeft het verschil weer tussen de scope van de oude Wvo- en keurvergunning versus de nieuwe watervergunning.

SITUATIE TOT 22 DECEMBER 2009

WVO-vergunning	KEURvergunning
Waterkwaliteit: lozingen op alle wateren	Waterkwaliteit: ecologie, marginaal ('groene keur') Waterkwantiteit: inrichting en beheer alle wateren Waterkeringen: p.m.

SITUATIE VANAF 22 DECEMBER 2009

WATERVERGUNNING
Waterkwaliteit: lozingen èn ecologie/biologie voor algemeen beleid en KRW Waterkwantiteit: Inrichting en beheer alle wateren Grondwater: Voor zover wettelijke bevoegdheid waterschappen Waterkeringen: p.m.

Figuur 1: Vergunningverlening waterschappen/waterkwaliteit voor en na 22 december 2009.

Ad 2: stoffen, ecologie en andere activiteiten

De Waterwet geeft aan dat de kwaliteit van het watersysteem betrekking heeft op zowel de chemische (stoffen) als de ecologische kwaliteit¹. Activiteiten die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit zijn daarom te onderscheiden in:

1. Lozingen; verontreiniging van het oppervlaktewater (voorheen: Wvo);
2. Andere activiteiten zoals veranderingen in de inrichting van het water (oever, diepte, kunstwerken) en het beheer, zoals maairegime, waterpeil, aan- of afvoer of 'grote' kwantitatieve lozingen.

Het voorgaande betekent dat de effecten van veranderingen in de inrichting of het beheer ('hydromorfologie') op de waterecologie vanaf 22 december 2009 nadrukkelijk bij de 'waterkwaliteits'-vergunningtoetsing worden betrokken. Dit geldt in het bijzonder voor de KRW-waterlichamen (zie hieronder *ad 3.*), maar ook activiteiten in de 'overige wateren' (niet-KRW-waterlichamen) worden getoetst aan de ecologische doelen die provincie of waterschap voor die wateren hebben vastgesteld.

Ad 3. De KRW-criteria

In het Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water 2009 (Bkmw) en in de op grond daarvan vastgestelde Ministeriële regeling Monitoring is vastgelegd¹ met welke op de KRW gebaseerde milieukwaliteitseisen de water(-beheer-)plannen rekening moeten houden. **Hiermee zijn getalswaarden vastgesteld voor zowel stoffen als biologie.** De kwaliteitseisen gelden alleen voor de KRW-waterlichamen (zie *par. 3.2*). De getalswaarden worden overigens ook gehanteerd bij de 'algemene waterkwaliteitstoetsing' (*zie par. 3.6*).

Eind 2009 zijn de water(beheer)plannen van Rijk (het Nationaal Waterplan), provincies (de provinciale waterplannen) en de waterschappen (de waterbeheerplannen) vastgesteld. Daarin zijn de beleidsdoelstellingen voor zowel KRW als andere waterkwaliteitsdoelstellingen vastgelegd. De beleidsdoelstellingen voor de KRW kunnen afwijken van die in het Bkmw en de Regelingen, indien gebruik gemaakt is van de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW biedt. De plannen vormen de basis voor te nemen besluiten, zoals het verlenen van vergunningen.

1.2 Functie en status van dit Toetsingskader

Met de implementatie van de Waterwet, het vaststellen van de nieuwe water(beheer)plannen en de doorwerking van de KRW in de plannen en regelgeving is de eerder vastgestelde 'Leidraad KRW en vergunningverlening' achterhaald. Een herziene Leidraad KRW en vergunningverlening wordt pas in de loop van 2010 verwacht als onderdeel van het Handboek wet- en regelgeving waterbeheer online. Dan ook wordt een verdere integratie voorzien met het toetsingskader dat Rijkswaterstaat hanteert. Het voorliggende toetsingskader is daarom bedoeld als handreiking voor beleidsadviseurs en vergunningverleners van de waterschappen. De focus ligt op vergunningaanvragen voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de waterkwaliteit (lozingen, inrichting en beheer) en om het hertoetsen van bestaande activiteiten.

Het kader kan ook worden gebruikt bij het uitwerken van eventuele maatwerkvoorschriften op grond van de verschillende AmvB's voor lozingen, en als handvat voor de waterkwaliteitsinput bij (ruimtelijke) planvorming, het watertoetsproces² en MER-procedures. Verder kan het van belang zijn om ook (veranderingen in) beheersactiviteiten van het waterschap op overeenkomstige wijze te toetsen, ook als deze formeel (keur) zijn vrijgesteld van vergunningverlening.

Hoewel in het Toetsingskader soms vuistregels of te overwegen uitgangspunten of werkwijzen worden genoemd, beperkt het zich in principe tot algemeen geldende regels en (beleids-) uitgangspunten. Het is aan de waterschappen – individueel of gezamenlijk – om de beschikbare inhoudelijke beleidskaders de komende tijd waar nodig verder uit te werken.

¹ Art. 2.10 Waterwet: 'Normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld op de voet van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de Kaderrichtlijn Water'.

² Voor de werkwijze en input bij planvorming en in het watertoetsproces wordt een aparte handreiking ontwikkeld.

Dit Toetsingskader heeft geen formele status maar vormt een hulpmiddel om de wettelijke toetsingsstappen ordelijk te doorlopen en daarbij de juiste overwegingen en argumentatie vast te leggen. Gebruik is op eigen verantwoording. Suggesties voor verbetering zijn welkom bij de projectgroep Bkmw en vergunningverlening en/of de Unie van Waterschappen.

1.3 Leeswijzer

Het accent van deze notitie ligt op de zaken die nieuw of veranderd zijn. De kern wordt gevormd door het stappenschema in paragraaf 2 (figuur 2, blz. 4) en de toelichting daarbij (par. 2.2 tot en met 2.6). In hoofdstuk 3 zijn begrippen en uitgangspunten nader uitgewerkt en toegelicht. Hoofdstuk 3 kan daardoor ook als naslagwerk worden gebruikt.

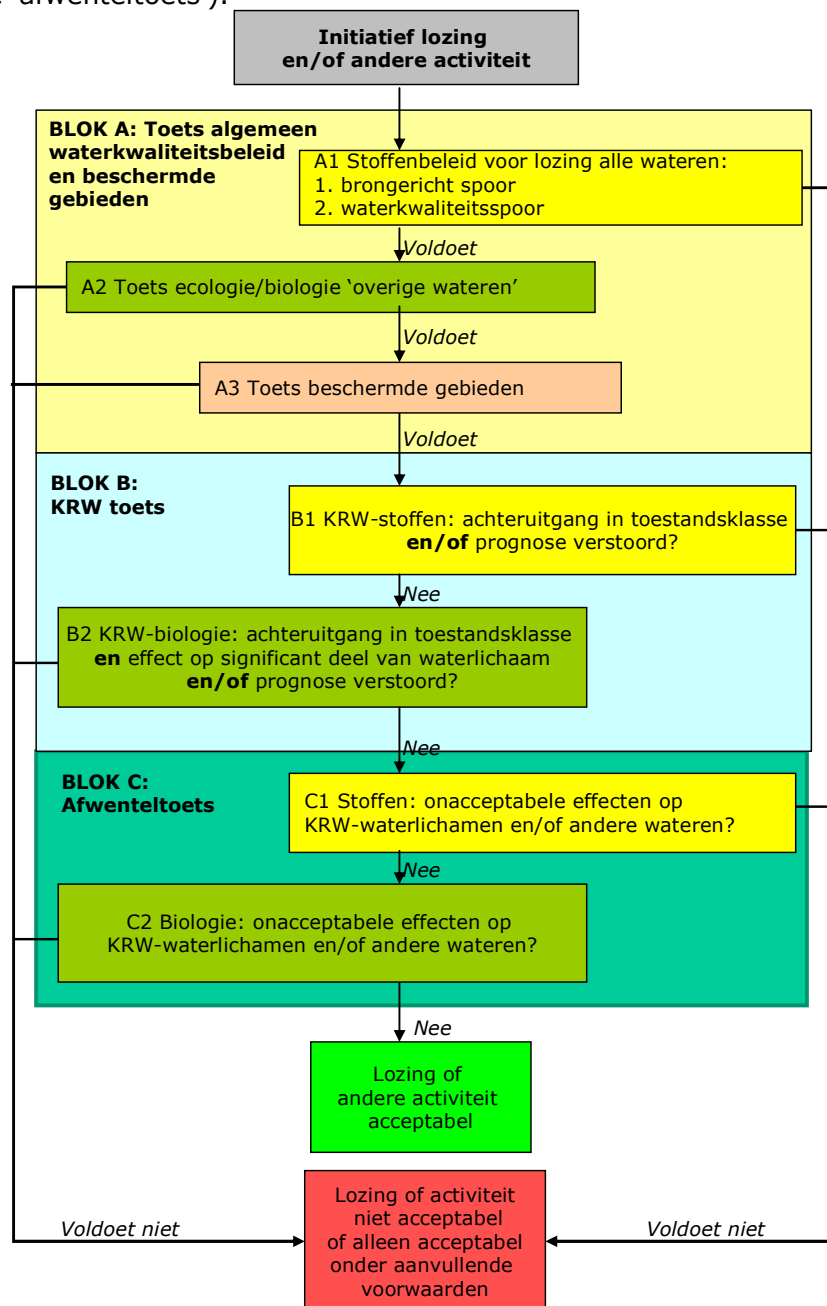
In het Toetsingskader is vaak verwezen naar de regelgeving, plannen en besluiten waarin de regels en uitgangspunten zijn vastgelegd of uitgewerkt, of waar andere relevante informatie zoals meetgegevens te vinden zijn. De verwijzingen worden t.z.t. samengevat in een bijlage. Dan worden ook verwijzingen opgenomen naar relevante CIW-documenten, waaronder Lozingseisen Wvo-vergunningen. Daarnaast zijn bijlagen voorzien van een checklist en cases.

2. Schema's vergunningverlening

Paragraaf 2.1 bevat een schematisch overzicht van de stappen die moeten worden doorlopen om activiteiten te toetsen op hun mogelijke effecten voor de waterkwaliteit, zowel voor stoffen als ecologie/biologie. De onderdelen van het schema zijn toegelicht in de paragrafen 2.2 tot en met 2.6. De begrippen, uitgangspunten en nadere informatie zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3.

2.1 Stappenschema

In het onderstaande schema is de toetsing onderscheiden in een algemene waterkwaliteitstoetsing (het lichtgele blok A) en de toetsing uit hoofde van de KRW (het lichtblauwe blok B). Er moet mede worden beoordeeld of andere wateren worden beïnvloed (het groene blok C, de 'afwenteltoets').



Figuur 2: Toetsingsschema waterkwaliteit

De blokken A en C gelden in principe voor alle wateren. De KRW-toetsing (blok B) is alleen van toepassing voor het effect op KRW-waterlichamen (zie **par. 3.2 KRW/overige wateren**). Binnen de blokken A, B en C wordt onderscheid gemaakt tussen een 'stoffen-toets' en een toetsing van de mogelijke effecten op de biologie.

Opmerking: de voor de toetsing beschikbare rekenregels bevatten in veel gevallen een ruime onzekerheid. In veel gevallen zal de onzekerheid in de komende jaren afnemen op basis van de ervaringen die worden opgedaan. Bij de vergunningafwegingen zal 'expert judgement' dus vaak een rol spelen. Hierbij moet worden bedacht worden dat ook de KRW-doelen en de prognose voor de verbetering van de waterkwaliteit zijn gebaseerd op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis en dus een bepaalde mate van onzekerheid bevatten. Bij ernstige twijfel kan op grond van het 'voorzorgbeginsel' worden besloten om een vergunningaanvraag af te wijzen of nadere eisen te stellen.

2.2 Algemene toetsing (Blok A)

Vak A1 – Stoffenbeleid voor lozingen op alle wateren

Evenals in de situatie vóór 2010 worden lozingen op de (alle!) oppervlaktewateren getoetst volgens het 'brongerichte spoor' en het 'waterkwaliteitsspoor'. Inhoudelijk zijn deze toetsingen op hoofdlijnen ongewijzigd. De daarbij te hanteren getallen kunnen zijn gewijzigd (zie **par. 3.6 KRW- en andere getalswaarden**). In plaats van MTR wordt nu voor de meeste stoffen het jaargemiddelde gehanteerd. Let op: de getalswaarden voor de 'fysisch-chemische parameters' (o.a. nutriënten) kunnen in de regionale plannen (provinciaal waterplan, waterbeheerplan) nader zijn gespecificeerd.

Nieuwe lozingen worden aan de nieuwste getalswaarden getoetst³. Landelijk blijft daarbij het uitgangspunt dat een lozing niet meer dan 10% van het 'MTR'-jaargemiddelde mag toevoegen. Waar de huidige waterkwaliteit beter is dan het MTR-jaargemiddelde, mag een nieuwe lozing niet meer toevoegen dan 10% van die huidige kwaliteit. Lozingen die aan deze voorwaarden voldoen worden aangemerkt als niet significant; ze voegen zo weinig toe dat ook 'geen achteruitgang' (zie **par. 3.5**) hierbij niet in gevaar komt.

Bestaande lozingen worden bij herziening ook zo behandeld indien het doel (MTR-jaargemiddelde) in de huidige situatie niet gehaald wordt. Hierbij betreft het vergunningverlenende bestuursorgaan wel alle relevante belangen en feiten in haar beschikking (op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals verankerd in de Algemene wet bestuursrecht), inclusief het in de water(beheer)plannen opgenomen beleid voorvan bestaande lozingen. Uiteindelijk kan in principe bij significante (te grote) bestaande lozingen (die wel voldoen aan 'best beschikbare technieken') ieder niveau tussen het huidige en het '10% van MTR / JG' worden vergund. Hierbij kunnen op termijn saneringsvoorschriften worden opgenomen. Als het doel al wel gehaald wordt, kan een bestaande significante lozing in principe ongewijzigd worden hervergund.

Vak A2 - Toetsing ecologie/biologie 'overige wateren'

Lozingen en andere activiteiten kunnen, evenals voorheen, tevens worden getoetst aan algemene ecologische (water-)doelstellingen (niet zijnde KRW-doelstellingen). Dit zijn regionaal vastgelegde doelen voor bepaalde wateren of gebieden. In de nieuwe water(beheer)plannen kan inhoudelijk nieuw beleid zijn opgenomen. Dit kan de komende jaren nader worden uitgewerkt. Het bevoegd gezag (het waterschap) bepaalt hoe de toetsing wordt uitgevoerd.

De regionale ecologische doelen zijn in principe van toepassing op alle wateren. Omdat de KRW-toetsing in principe voldoende waarborg biedt voor de bescherming van de ecologie in de KRW-

³ Voor de meeste stoffen is dit het jaargemiddelde. Een ER/MAC-toetsing is vaak overbodig, want de andere onderdelen van de toetsing beperken de eventuele lozingen. De VR-waarden zijn ook komen te vervallen (zie ook opmerking onder tabel par. 3.10).

waterlichamen ligt het voor de hand om de 'algemene ecologie-toets', voor zover daarvoor beleid is vastgesteld, alleen toe te passen voor de overige wateren (niet-KRW waterlichamen).

Vak A3 – Toetsing stoffen en biologie beschermde gebieden

Activiteiten moeten tevens getoetst worden op hun effecten voor de zogenoemde 'beschermde gebieden'. Dit zijn (de wateren binnen) gebieden die door specifieke Europese richtlijnen zijn beschermd. Dat kan betrekking hebben op zowel KRW-waterlichamen als overige wateren (zie **par. 3.2**). Daarbij kan het zowel gaan om stoffen als om biologische criteria. In deze paragraaf worden de belangrijkste soorten beschermde gebieden kort behandeld. Zie verder de desbetreffende regelgeving en beleid. Waar verschillende Europese richtlijnen samenvallen is de strengste bepalend, zowel qua inhoudelijke normstelling als bijvoorbeeld het tijdpad.

Zwemwateren

Voor locaties die op grond van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz) zijn aangewezen als zwemwateren, gelden specifieke eisen ter bescherming van de zwemmers. Nieuwe lozingen of andere activiteiten in of nabij een zwemwater worden door de waterbeheerder op deze eisen getoetst. Concreet houdt dit in dat ter plaatse of 'bovenstrooms' van een zwemlocatie bij de emissie/immissietoets expliciet wordt getoetst op relevante parameters uit de zwemwaterregelgeving. Verder wordt in overleg met gemeenten gestreefd naar het opheffen van riooloverstorten nabij zwemlocaties.

Drinkwater

Ten aanzien van waterwinlocaties gelden beschermingszone's. Naar lozingen en ingrepen binnen deze zone's geldt een hard toetsingskader. In beïnvloedingsgebieden stroomopwaarts buiten de beschermingszone's geldt ingevolge het Bkmw een inspanningsverplichting ("betrekken bij") om verontreiniging van het te winnen water zoveel mogelijk te voorkomen. Dit geldt zowel voor directe winningen uit het oppervlaktewater als voor indirecte winningen via oeverinfiltratie. De inspanningsverplichting wordt ingevuld door bij de vergunningaanvragen ter plaatse of bovenstrooms van innamepunten mede te toetsen aan de milieukwaliteitseisen voor drinkwater die in het Bkmw zijn vastgelegd.

Natura 2000-gebieden en Flora en Faunawet

De KRW-toets strekt zich niet uit tot de specifiek te beschermen soorten op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998). De waterbeheerders zijn hiervoor geen bevoegd gezag. Dit geldt overigens ook voor de Flora- en Faunawet. Toetsing van activiteiten vindt plaats in het kader van de Nbw-vergunning. Voor zover voor de N2000 gebieden strengere doelstellingen voor stoffen of andere kwaliteitselementen zijn vastgesteld, kan de waterbeheerder die wel in zijn overwegingen betrekken (bijvoorbeeld: de doelen in de zogenoemde 'sense-of-urgency gebieden' moeten al in 2015 zijn behaald). De eerste toetsstap zal zijn dat een waterbeheerder nagaat in hoeverre de activiteiten al waren opgenomen in de beheerplannen Natura 2000, en indien niet, of ze gunstig dan wel ongunstig zijn ten aanzien van de waterkwaliteit. Bij tegenstrijdige belangen wordt afstemming gepleegd met het bevoegd gezag op grond van de Nbw 1998. Op grond van een brede belangenafweging kan een gemotiveerd besluit worden genomen. Een eventuele Nbw-vergunningenprocedure kan desgewenst gecoördineerd met de aanvraag voor een watervergunning worden doorlopen.

De richtlijn voor Vis- en schelpdierwater is in Nederland niet van toepassing voor regionale wateren.

2.3 De KRW-toetsing⁴ (Blok B)

Vak B1 – KRW-stoffen en Vak B2 – KRW-biologie

De KRW-toetsing is een integrale toetsing voor zowel de stoffentoestand (vak B1) als de biologie (vak B2). Het gaat erom dat wordt voorkomen dat wateren in een slechtere toestandklasse terecht komen en, voor zover nog niet aan het doel wordt voldaan, te voorkomen dat de prognose voor de verbetering wordt verstoord (zie **par. 3.5**). Het is belangrijk om hierbij te onderkennen dat er voor kwaliteitselementen die nog niet in de goede toestand verkeren *niet* wordt getoetst aan de getalswaarde ('norm') voor de 'goede toestand' (zie **par. 3.4**), maar alleen aan de huidige toestand en prognose. Hierdoor wordt voorkomen dat geen enkele activiteit kan worden toegestaan in wateren die nog niet (ruim) in de 'goede toestand' verkeren.

Het totaaloordeel voor de KRW-toestand wordt bepaald op grond van het principe: 'one out, all out'. De slechtste parameter (stof, biologische kwaliteitselement) is bepalend voor de toestandklasse waarin een waterlichaam zich bevindt. Bij de vergunningverlening wordt echter getoetst *per stof of kwaliteitselement*.

Bij de toetsing op 'geen achteruitgang' wordt per stof of kwaliteitselement nagegaan of er sprake is van een achteruitgang in klasse (vergelijk artikel 16 Bkmw). Hiermee wordt enerzijds voorkomen dat een ongewenste normopvulling plaatsvindt voor kwaliteitselementen die in een betere toestand verkeren dan het waterlichaam als geheel. Voor stoffen of kwaliteitselementen die in de laagste toestandklasse verkeren kan geen achteruitgang worden toegestaan (Bkmw art.16), tenzij in de plannen is aangegeven dat dit wel is toegestaan op basis van de prognose en andere maatregelen. De waterbeheerder kan echter ook binnen andere klassen overwegen in hoeverre een achteruitgang acceptabel is. RWS hanteert als vuistregel 1% toename van de vracht of 1% biologisch areaalverlies. Bij de Unie van waterschappen is eerder gesignaleerd dat 1% voor de relatief kleine regionale wateren vaak strenger is dan nodig; daarom is hier een vuistregel van een verslechtering van maximaal 10% binnen een bepaalde toestandklasse genoemd. De komende tijd wordt nader bezien in hoeverre hiervoor algemeen toepasbare uitgangspunten zijn af te leiden. Bij de toetsing kan eventueel ook gebruik worden gemaakt van meer recente meetgegevens dan die waarop de formele 'huidige toestand' is bepaald (zie **par. 3.5**)

Naast de toets op 'geen achteruitgang' geldt als criterium voor zowel lozingen als andere activiteiten dat een in de water(beheer)plannen voorziene verbetering (zie **par. 3.5**) niet mag worden gefrustreerd, zowel wat betreft inhoud als tempo. Indien de 'goede toestand' is bereikt, volstaat een toets op geen achteruitgang, tenzij er een reëel perspectief is dat het doel (GEP of GET) in een volgende plancyclus hoger komt te liggen (zie **par. 3.4**)

Naast het effect van de activiteit als zodanig, moet tevens rekening worden gehouden met een cumulatief effect wanneer bijvoorbeeld meerdere soortgelijke vergunningaanvragen worden verwacht. Een tijdelijke achteruitgang binnen de toestandklasse kan eventueel worden toegestaan als deze achteruitgang op korte of langere termijn teniet zal worden gedaan, bijvoorbeeld doordat het een tijdelijke activiteit betreft of wanneer concreet voorzienbare positieve ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven.

De waterbeheerder kan overwegen om compenserende maatregelen op te nemen in de vergunningvoorschriften. Dat geldt in het bijzonder waar het effect van eerder uitgevoerde of geplande KRW-maatregelen teniet worden gedaan. Wanneer een vergunning wordt verleend voor kwaliteitselementen die niet worden gemonitord, moet worden overwogen om dit alsnog te gaan doen, bijvoorbeeld door dit als verplichting op te nemen in de vergunning.

Voor een hertoetsing van bestaande lozingen of andere activiteiten geldt het volgende:

⁴ Uitgangspunt van het Bkmw is dat individuele besluiten niet worden getoetst aan getallen, maar dat bij het vaststellen van plannen rekening wordt gehouden met de milieukwaliteitseisen. Het navolgende is een voorgestelde concretisering daarvan.

- Met de bestaande situatie is rekening gehouden in de prognose en eventuele fasering voor het bereiken van de KRW-doelen; de KRW-toetsing leidt in dat geval niet tot nadere eisen of beperkingen;
- Sanering is als ontwikkeling of als maatregel vanuit generiek beleid of als regionale maatregel opgenomen in de water(beheer)plannen.

In het laatste geval is daarover in het voortraject (planproces water(-beheer)plannen) afgestemd. De eventuele consequenties van de sanering of beperking zijn in de desbetreffende plannen voorzien of moeten per geval worden beoordeeld.

Zie voor KRW-waterlichamen die tevens 'beschermde gebied' zijn uit hoofde van andere Europese richtlijnen ook **paragraaf 2.2, vak A3 – Toetsing beschermde gebieden**.

2.4 Afwentelen (Blok C)

Vanuit de 'stroomgebiedbenadering' van de KRW (KRW art. 2 punt 15 en art. 3) is het van belang om activiteiten mede te toetsen op effecten die elders optreden. Anders gezegd: om na te gaan of de activiteit ook in dat opzicht verenigbaar is met het beleid. Dit geldt in principe natuurlijk ook voor andere (niet-KRW) beleidsdoelen.

Meestal zullen de effecten benedenstrooms zijn (in elk geval voor lozingen), maar bij wateraanvoer en voor de ecologie (verziltiging, belemmeringen voor vistrek, etcetera) kunnen ook bovenstrooms afwentelingseffecten optreden waarop moet worden getoetst. In de praktijk kan de 'afwenteltoets' in veel gevallen marginaal zijn: het effect in andere wateren zal veelal geringer zijn dan ter plaatse van de activiteit. De toets kan echter relevant zijn wanneer de bestaande toestand of verbeteringsprognose van de te beïnvloeden wateren beter is, of als daar hogere doelen ('normen') gelden.

2.5 Activiteit niet acceptabel, tenzij.... (Rood blok)

De KRW heeft als doelstelling dat alle oppervlaktewateren in 2015 voldoen aan de 'goede toestand' (KRW art. 4.1.a). Dat is echter lang niet overal haalbaar. Daarom kent de KRW onder voorwaarden een aantal uitzonderingsmogelijkheden. In de water(beheer)plannen is voor de regionale wateren in veel gevallen gebruik gemaakt van art. 4.3 KRW (zie par. **3.4 KRW doelstellingen voor chemie en ecologie**): het nastreven van een goed ecologisch potentieel (GEP) voor sterk veranderde of kunstmatige wateren, in plaats van de goede ecologische toestand (GET). Ook is vaak een beroep gedaan op KRW art.4.4: fasering van de termijn waarop de doelen gerealiseerd zijn. Pas in de latere water(beheer)plannen zal soms ook doelverlaging (KRW art.4.5) worden overwogen. Het uiteindelijke doel van de KRW blijft echter in alle gevallen het realiseren van de GCT en GET. Daarom zijn er in de desbetreffende KRW- respectievelijk Bkwm-artikelen voorwaarden verbonden aan het gebruik van de uitzonderingen; hiermee dient ook bij de vergunningtoetsing rekening te worden gehouden.

Dit Toetsingskader is er in principe op gericht om bij de vergunningverlening de doelstelling zoals die zijn vastgelegd in de waterplannen in stand te houden. Slechts bij ingrijpende ontwikkelingen waarbij grote maatschappelijke belangen in het spel zijn zal toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden van art. 4 KRW (resp. Bkwm artt. 2 en 3) worden overwogen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ruimtelijke plannen waarbij het gebruik en/of de inrichting van het gebied en het water(lichaam) ingrijpend wordt veranderd.

De KRW onderkent daarnaast dat de waterkwaliteit tijdelijke achteruitgang kan gaan door onvoorziene omstandigheden zoals een natuurlijke oorzaak of een andere vorm van overmacht (art. 4.6 KRW). Op basis hiervan kunnen bijvoorbeeld tijdelijke noodvoorzieningen worden vergund. Wel moet al het redelijkerwijs mogelijke worden gedaan om achteruitgang te beperken en de opgetreden situatie te herstellen.

Verder is in het Nationaal Waterplan (NWP) de volgende passage opgenomen: *“Daarnaast wordt het bestaande beleid dat is gerelateerd aan ‘geen achteruitgang’ zo veel als mogelijk voortgezet. Dat betekent bijvoorbeeld dat bevorderd wordt dat lozingen indien mogelijk verplaatst worden naar minder kwetsbare waterlichamen. En dat schadelijke milieuvreemde stoffen vervangen worden door andere stoffen met een vergelijkbare werking en minder schade aan het watermilieu.”*

Op grond hiervan kan worden overwogen een achteruitgang te accepteren ter plaatse van een verplaatste lozing, of voor een ‘vervangende’ minder schadelijke stof.

Opmerking: bij alle uitzonderingen moet op grond van art. 4.8 KRW (artt. 2 en 3 Bkmw) mede worden afgewogen of geen onaanvaardbare effecten in andere waterlichamen ontstaan; zie **par. 2.4 Afwentelen**.

2.6 Lozing of activiteit acceptabel (Groen blok)

Wanneer een lozing of een andere activiteit op grond van de toetsing acceptabel is – al dan niet onder het stellen van randvoorwaarden in de vergunning – is het van belang om de gemaakte afwegingen goed te documenteren en te archiveren, en waar nodig de effecten te (laten) monitoren. Dit geldt met name voor de afweging binnen Blok B, de KRW-toetsing (**par. 2.3**). Let daarbij in het bijzonder op de voorwaarden voor 'geen achteruitgang' (**par. 3.5**) en het eventuele gebruik van de KRW-uitzonderingen (zie **par. 2.5 Activiteit niet acceptabel, tenzij...**). Leg vast op welke wijze aan de voorwaarden is voldaan. Dit is van groot belang om later te kunnen verantwoorden waarom de toestand en verbetering van waterkwaliteit eventueel afwijken van hetgeen in de waterplannen is vastgelegd, of waarom de ecologische doelen (GET, GEP) mogelijk moeten worden aangepast in het volgende waterbeheerplan (2015-2021).

3. Uitgangspunten en begrippen

In dit hoofdstuk zijn de begrippen en uitgangspunten die bij de vergunningtoetsing worden gebruikt nader toegelicht. Hoofdstuk 3 bestaat uit een groot aantal kernachtige paragrafen over één of enkele begrippen. Het kan daardoor mede worden gebruikt als naslagwerk bij de vergunningverlening en dergelijke.

3.1 Bevoegdheid en vergunningkaders

Het doel van de Kaderrichtlijn water en van het waterkwaliteitsbeleid in het algemeen is het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit. Het is niet wenselijk dat activiteiten het behalen van de waterkwaliteitsdoelen in de weg staan of ertoe leiden dat de waterkwaliteit achteruit gaat. Het waterschap toetst daarom alle vergunningplichtige activiteiten aan het KRW-beleid en het overige ter plaatse geldende waterkwaliteitsbeleid. De basis voor het beleid wordt gevormd door de water(beheer)plannen van Rijk, provincies en waterschappen. De koppeling tussen de vergunningverlening en de water(beheer)plannen ligt voor de hand en is daarom voorsnog niet expliciet opgenomen in de Waterwet. Wel wordt deze opgenomen in het Waterbesluit (zie tevens de toelichting van het Bkmw). Het beleid kan zijn uitgewerkt in separate beleidsdocumenten en regelgeving.

De vergunningplicht is geregeld in landelijke en provinciale regelgeving en in de keur van het waterschap. Naast meer specifieke ge- en verbodsbepalingen kan het 'zorgplicht-artikel' (zie art.4.16 uit de modelkeur van de Unie) hierbij van belang zijn.

Door de KRW-toetsing (**par. 2.3**) uit te voeren overeenkomstig de bepalingen van de KRW, en de uitkomsten hiervan goed vast te leggen, beschikt het waterschap tevens over de juiste argumenten om de eventuele gevolgen van de genomen besluiten (vergunning, maatwerkvoorschriften) te kunnen verantwoorden (zie KRW bijlage VII sub B en de bepalingen in KRW-artikelen waarnaar daarin wordt verwezen).

3.2 KRW-waterlichamen en overige wateren

Het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' is in de KRW en in de Waterwet sterk verschillend gedefinieerd:

- Een oppervlaktewaterlichaam is volgens art. 2 lid 10 KRW 'een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang [...]'. Dit zijn veelal de grote(re) plassen, rivieren en beken, zeer waterrijke gebieden, kanalen en de grotere hoofdwatgangen. De begrenzing van deze waterlichamen wordt vastgelegd in de provinciale waterplannen.
- Volgens de Waterwet is een oppervlaktewaterlichaam echter 'een samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende waterbodem, oevers en voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens de Wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna'. Deze definitie is dus veel breder dan die van de KRW en omvat al het oppervlaktewater en wat daar bij hoort, inclusief bijvoorbeeld de uiterwaarden.

Het is belangrijk om steeds alert te zijn welk definitie gehanteerd is. In dit toetsingskader worden de termen 'KRW-waterlichaam' en 'overig water' gebruikt.

3.3 Chemie/stoffen en ecologie/biologie

Zoals aangegeven onder **par. 3.4 KRW-doelen** heeft de 'goede chemische toestand' (GCT) alleen betrekking op de prioritaire (gevaarlijke) stoffen. Onder de ecologische toestand (GET of GEP) vallen naast biologie echter ook stoffen. Voor de algemene toetsing (**par. 2.2**) wordt een onderscheid gemaakt in 'stoffen' en 'biologie'. Om praktische redenen is daarom in dit Toetsingskader daarom zowel voor KRW-waterlichamen als voor overige wateren (zie **par. 3.2**) de volgende indeling gehanteerd:

1. Stoffen: prioritaire stoffen, specifiek verontreinigende stoffen, algemene fysisch-chemische parameters en de zogenoemde 'andere stoffen'.⁵
2. Biologie: biologische kwaliteitselementen.

3.4 KRW-doelen voor chemie en ecologie

De KRW stelt als doel het realiseren van de 'goede toestand' in 2015. Hiermee doelt de KRW op de combinatie van de Goede chemische toestand (GCT) en de Goede ecologische toestand (GET).

De GCT geldt als milieukwaliteitseis voor alle KRW-waterlichamen.⁶ De getalswaarden die gelden voor de GCT zijn voor alle KRW-waterlichamen gelijk. Het gaat hierbij uitsluitend om de 'prioritaire stoffen'. De 'prioritaire gevaarlijke stoffen' maken hiervan onderdeel uit. De milieukwaliteitseisen voor de prioritaire stoffen zijn als getalswaarden vastgelegd via het Bkmw.

De ecologische toestand bestaat in KRW-termen uit de volgende onderdelen (tabel 1):

1. De biologie uitgedrukt in de kwaliteitselementen algen, waterplanten, macrofauna en vissen; de getalswaarden voor de biologische maatlatten staan per watertype in het STOWA rapport 2007-32, waarnaar wordt verwezen in de ministeriële regeling.
2. De algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen zoals nutriënten (fosfaat, stikstof), zuurstof, zoutgehalte, zuurgraad en temperatuur; de getalswaarden staan per watertype in de bron vermeld bij punt 1.
3. De hydromorfologische kwaliteitselementen; de getalswaarden staan per watertype in de bron vermeld bij 1.
4. De 'specifieke verontreinigende stoffen'⁷; de getalswaarden voor deze stoffen zijn voor alle KRW-waterlichamen gelijk.

De verschillende getalswaarden ('milieukwaliteitseisen') worden vastgelegd via de Ministeriële regeling Monitoring behorende bij het Bkmw (zie **tabel par. 3.6**).

De GET geldt – in beginsel - als 'ecologische' milieukwaliteitseis voor KRW-waterlichamen. Zoals hierboven is aangegeven kan de getalsmatige invulling hiervan verschillen per watertype. Voor de 'sterk veranderde' en 'kunstmatige' waterlichamen kunnen echter op grond van KRW art.4.3 afwijkende ecologische doelen zijn afgeleid voor de biologie en de algemene fysische chemie, het zogenoemde 'Goed ecologisch potentieel' (GEP). Hierbij is uitgegaan van de GET van het vergelijkbare watertype, maar is rekening gehouden met onomkeerbare fysieke ingrepen. Het GEP ligt dus vaak (iets) lager dan de GET. De status (natuurlijk, sterk veranderd, kunstmatig) van de KRW-waterlichamen en de afwijkende getalswaarden (beleidsdoelen) voor het GEP van de regionale wateren zijn vastgelegd en gemotiveerd in de provinciale Waterplannen. In de meeste waterbeheerplannen van waterschappen is hierop een nadere toelichting gegeven.

Voor de volgende plancyclus zal de status van sterk veranderde of kunstmatige wateren en het GEP opnieuw moeten worden afgewogen en onderbouwd. Het kan van belang om er bij de vergunningtoetsing rekening te houden dat de status en doelen (GEP/GET) kunnen veranderen. De biologische kwaliteitselementen ('maatlatten') zijn in eerste instantie bepalend voor de toestand van het waterlichaam, de 'biologie is leidend'. De algemene fysisch-chemische en

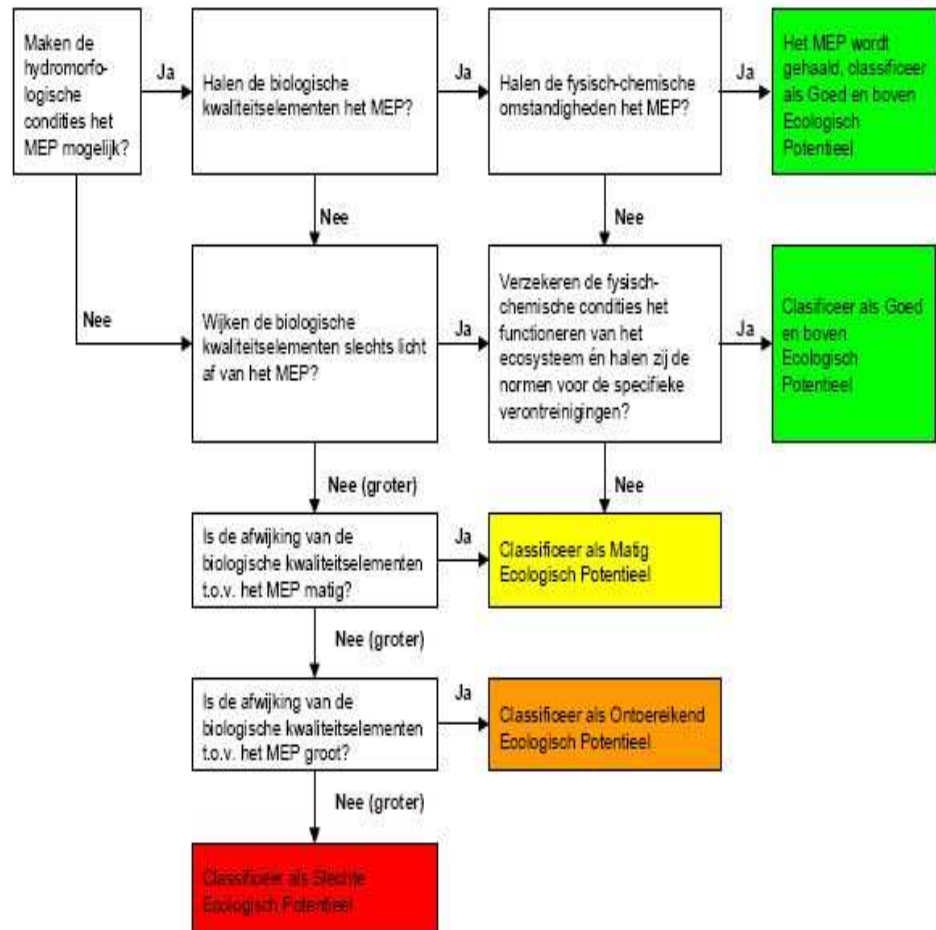
⁵ De 'andere stoffen' gelden niet voor de KRW-toetsing maar alleen voor de algemene stoffentoets.

⁶ Er wordt nog wel eens gesuggereerd dat de GCT voor alle wateren zou gelden. Dit is echter niet het geval.

⁷ Voorheen ook wel 'overige relevante stoffen' genoemd.

hydromorfologische kwaliteitselementen zijn ondersteunend aan de biologie. De fysisch-chemische kwaliteitselementen beïnvloeden het totale oordeel over de ecologie alleen als de biologie 'goed' of beter is. De hydromorfologische kwaliteitselementen zijn alleen van belang voor het onderscheid tussen het oordeel 'goed' en 'zeer goed' (voor natuurlijke wateren) en krijgen daarom in het vervolg weinig aandacht (het effect van hydromorfologische veranderingen op de biologie moet echter bij de toetsing wel goed worden beoordeeld: zie **par. 2.3 De KRW-toetsing**). Zie de figuren 6.2 en 6.3 uit het Protocol Toetsen en beoordelen. Ter illustratie is onderstaand figuur 6.3 (voor sterk veranderde en kunstmatige wateren) overgenomen.

Figuur 6.3: Schema voor het integreren van biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen tot het Ecologisch Potentieel (sterk veranderde en kunstmatige wateren). Aangepast naar lit. 19.



De KRW kent de volgende toestandklassen:

- Twee klassen voor prioritaire stoffen en specifieke verontreinigende stoffen: 'goed' of 'niet goed'.
- Vijf klassen voor biologische- en fysisch-chemische kwaliteitselementen: zeer goed, goed, matig, ontoereikend, slecht.
- Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen worden 4 klassen voor het ecologisch potentieel onderscheiden: goed, matig, ontoereikend, slecht.

De beoogde 'goede toestand' komt overeen met ten minste de toestandklasse 'goed'.

3.5 Geen achteruitgang; toestand en prognose

Hoewel 'stand still' kan worden opgevat als 'geen achteruitgang' hebben deze begrippen in het waterkwaliteitsbeleid toch een verschillende status en invulling gekregen. 'Stand still' is een begrip uit het huidige emissiebeleid; het heeft betrekking op het voorkómen en beperken van de belasting van het oppervlaktewater door normopvulling.

Het begrip 'geen achteruitgang' is ontleend aan de KRW, art. 4.1, sub a, i. Het gaat daarbij om een verslechtering van de toestand van een waterlichaam voor een stof of kwaliteitselement gemeten in klassen en tussen planperioden. Niet elke toename van een bepaalde stof of verslechtering van een biologisch kwaliteitselement is dus relevant voor de toestand (klasseindeling) van het KRW-waterlichaam (zie ook **par. 2.3 KRW-toetsing**).

In de KRW wordt de toestand zoals die is gerapporteerd in het stroomgebiedbeheerplan en de onderliggende provinciale plannen en waterbeheerplannen van de waterschappen formeel aangemerkt als de huidige toestand. De beoordeling gebeurt in principe tussen planperiodes, en dus niet op ieder moment of elk jaar. Hierbij wordt het NWO-Protocol Toetsen en Beoordelen gehanteerd (zie tevens STOWA rapport 2007-32). De uitgangspunten voor ondermeer de mengzones worden in 2010 nader uitgewerkt. De toestand over een planperiode wordt beoordeeld als voortschrijdend gemiddelde over 3 jaar op basis van gegevens van het formele KRW-monitoringsprogramma. Dit is vastgesteld in lijn met art. 13 Bkmw. Het KRW-monitoringprogramma is vastgelegd in de provinciale waterplannen en in de waterbeheerplannen.

In de water(beheer)plannen is ook de prognose opgenomen voor de verbetering in 2015 of later, op grond van art.4.4 KRW (fasering). Zie par. 2.3 voor de manier waarop hiermee bij de vergunningbeoordeling rekening wordt gehouden.

3.6 KRW- en andere getalswaarden

In de oude situatie waren de getalswaarden ('waterkwaliteitsnormen') te vinden in de 4^e Nota waterhuishouding of in het provinciale waterhuishoudingsplan (WHP), danwel het waterbeheerplan (WBP). In de nieuwe situatie is het, mede door de komst van de KRW, wat ingewikkelder geworden. De onderstaande tabel geeft een overzicht.

(1) Categorie	(2) Situatie vóór 2010	(3) Situatie vanaf 2010 ALLE wateren	(4) Situatie vanaf 2010 KRW-waterlichamen
Prioritaire stoffen (PS)	MTR waarden in 4 ^e Nota Waterhuishou- ding	Waarden in bijlage I Bkmw	Milieukwaliteitseisen in bijlage I Bkmw
Specifieke verontreinigende stoffen (SVS) ⁸		Waarden in bijlage I van ministeriële regeling bij Bkmw	Milieukwaliteitseisen in Bkmw; waarden in bijlage I van ministeriële regeling
'Andere stoffen' (AS)		Waarden/methode in Handboek Waterbeheer (p.m); vooralsnog 'oude' MTR-waarden	n.v.t. voor KRW-toetsing
fysisch-chemische parameters (FC)		Regionaal geregeld in WHP en/of WBP	Regionaal beleid in provinciaal waterplan (PWP) en/of waterbeheerplan (WBP)
Hydromorfologische kwaliteitselementen (HK)			
Biologische kwaliteitselementen (BK)			

Zie ook het zoekstelsel 'normen' van de Helpdesk Water.

⁸ Voorheen ook wel 'overige relevante stoffen' genoemd.

Opmerking: De getalswaarden voor de prioritairere stoffen in het Bkwm en voor de specifieke verontreinigende stoffen in de onderliggende ministeriële regeling zijn in het algemeen goed te vergelijken met de MTR-waarden uit de 4^e Nota waterhuishouding. In plaats van MTR worden nu jaargemiddelden en maximale concentraties gehanteerd. De waarden voor VR (verwaarloosbaar risico/streefwaarde) zijn komen te vervallen. Deze werden voorheen gebruikt als een eerste schifting in de beoordeling van lozingen (zie tevens **par. 2.2, vak A1**).

3.8 Vrijgestelde beheeractiviteiten

Ook de eigen reguliere beheeractiviteiten van het waterschap zijn veelal vrijgesteld van vergunningverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aan- en afvoeren van water, maaien en baggeren. Als het huidige beheerregime ingrijpend wordt gewijzigd is het, ondanks de vrijstelling, aan te bevelen om de mogelijke effecten op de waterkwaliteit te toetsen. Denk bijvoorbeeld aan een intensivering van het maaibeheer of het toepassen van ander onderhoudsmaterieel. Dit is met name van belang voor mogelijke effecten op de 'toestand' en de prognose volgens de KRW (zie **par. 3.5**). Ook de eventuele effecten in andere wateren en KRW-waterlichamen moeten hierbij worden afgewogen. Ondanks de vrijstellingsbepalingen kan worden overwogen om in bepaalde gevallen toch een (openbare) vergunningprocedure te doorlopen.

3.9 Waterbodem en verondieping

Waterbodem

Vanuit de KRW wordt de waterbodem beschouwd als een integraal onderdeel van het waterlichaam. Er zijn geen aparte KRW-doelstellingen voor de waterbodem. Het is wel van belang om te voorkomen dat ingrepen in de waterbodem leiden tot achteruitgang of verstoring van de prognose voor verbetering (**par 3.5**).

Uitgangspunt van het Besluit bodemkwaliteit is dat waterbodems met een kwaliteit beter dan de interventiewaarde geen negatieve invloed op de toestand van het waterlichaam zullen veroorzaken. Het lijkt onwaarschijnlijk dat onderhoudswerkzaamheden (baggeren) leiden tot een verslechtering van de toestand (mogelijk wel kortdurend, maar de KRW monitoring vindt plaats over de gehele planperiode van zes jaar). Waar het waterlichaam verder wordt uitgediept moet worden nagegaan of het effect op diepte, oever, helling, bodemsamenstelling en stoffen acceptabel is gezien de KRW (geen achteruitgang, prognose). Zo nodig kan toepassing van art.4.7 KRW worden overwogen (vgl. **par. 2.5 Niet acceptabel, tenzij...**).

Verondieping

Een verondieping van wateren, anders dan als KRW-maatregel, kan negatieve effecten hebben op de waterkwaliteit. In de praktijk speelt dit vooral bij diepe (zandwin-)putten. Door de werkgroep van het implementatieteam Besluit bodemkwaliteit is een (concept) handreiking opgesteld waarmee het effect van dergelijke ingrepen kan worden getoetst en afgewogen.

Voor de waterschappen biedt art. 7 van het Besluit bodemkwaliteit ('zorgplichtartikel') een handvat om eventueel nadere eisen te kunnen stellen op grond van het vastgestelde (KRW-) beleid. Zie tevens bij 'Waterbodem' voor de mogelijke effecten op de biologische effecten van de ingreep (diepte, etcetera). Dit kunnen overigens zowel negatieve als positieve effecten zijn.