

Algemene denklijn Significante schade

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, DG Water, 21 augustus 2007

Vooraf

In het voorjaar 2007 bleek gedurende de regionale harmonisatie Gebiedsprocessen KRW dat er in de (deel)stroomgebieden behoefte was een algemene denklijn rondom Significante schade. DG Water heeft op basis van de criteria zoals die in de regio's worden gehanteerd en aan de hand van de KRW-tekst, in bijgaand document hiertoe een aanzet gegeven.

Bijgaande denklijn biedt een houvast bij het doorlopen van de discussie over significante schade. Deze algemene denklijn dient als handvat en kan dan ook beslist **niet zonder nadere overweging** in het regionale gebiedsproces worden overgenomen. Het resultaat van het doorlopen van deze denklijn is dat in de regionale gebiedsprocessen de argumenten voor keuzes duidelijk worden gemaakt ten behoeve van een transparant besluitvormingsproces. Bovendien dient deze motivatie goed te worden vastgelegd. Daartoe is in het format Milieudoelstellingen, dat onderdeel uitmaakt van de geannoteerde inhoudsopgave Stroomgebiedbeheersplan (SGBP), de motivatie van de statustoekenning als verplicht onderdeel opgenomen.

Significant negatieve effecten

De Kaderrichtlijn Water biedt de mogelijkheid om gemotiveerd aan te geven welke (potentiële) hydromorfologische herstelmaatregelen om een goede (ecologische) waterkwaliteit te halen in kunstmatige en sterk veranderde wateren zullen leiden tot significant negatieve effecten op functies en milieu in bredere zin. Op basis van deze motivatie mogen deze (potentiële) hydromorfologische herstelmaatregelen afvallen. De KRW biedt hiertoe in artikel 4 lid 3 het afwegingskader.

3. Lidstaten mogen oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aanmerken, indien:

- a) de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen significante negatieve effecten zouden hebben op:
 - i) het milieu in bredere zin;
 - ii) scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten, of recreatie;
 - iii) activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie;
 - iv) waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering, of
 - v) andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling;

artikel 4 lid 3 van de Kaderrichtlijn water

NB 1: De Kaderrichtlijn Water maakt wat betreft de beoordeling op significant negatieve effecten geen onderscheid tussen kunstmatige en sterk veranderde wateren. Het is wel zo dat in de praktijk het voor een kunstmatig water gemakkelijker is te motiveren dat hydromorfologische herstelmaatregelen niet worden genomen omdat dit leidt tot significant negatieve effecten; in het merendeel van de situaties is het bij kunstmatige wateren immers zo dat deze juist zijn aangelegd om het waterhuishoudkundig systeem ten behoeve van de overheersende gebruiksfunctie (veelal scheepvaart, waterhuishouding, afwatering etc.) optimaal in te richten.

Stappenplan

Stap 1: Bepaal de relevante functies en milieuaspecten

<u>Functies*</u> :	<u>Milieuaspecten**</u> :
Landbouw	Archeologie
Stedelijk gebied	Erfgoed
Industrie	Landschap
Beroepsscheepvaart	Geomorfologie
Recreatie	EU-milieuwetgeving
(Drink)waterwinning	
Natuur	
Energieopwekking	

Stap 2: Bepaal de relevante hydromorfologische maatregelen

Inrichting
Ecologisch beheer
Waterbeheer (peilbeheer, doorstroming etc.)

Stap 3: Beoordeel via welk mechanisme mogelijke schade wordt toegebracht

Gewijzigde aanvoercapaciteit	Gewijzigde afvoercapaciteit
Lagere (grond)waterpeilen	Hogere (grond)waterpeilen
Gewijzigd chloridegehalte	Gewijzigde belevingswaarde
Kleinere waterdiepte	Gewijzigde toegankelijkheid
Gewijzigde structuur	

Stap 4: Bepaal de omvang waarbij schade van maatregel significant wordt

Kwantificering van het effect

* De KRW noemt in art. 4, lid 3 specifiek een aantal functies en sluit onder v) af met "andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling". Visserij wordt niet specifiek niet genoemd, maar zou dus onder v) kunnen vallen.
af te leiden (zie vorige pagina)!

** De KRW spreekt van "milieu in bredere zin"; daaruit zijn de genoemde milieuaspecten afgeleid.

Algemene denklijn significant schade

Op basis van de ervaringen in de regionale gebiedsprocessen en binnen de randvoorwaarden die de KRW stelt is de volgende overweging rondom significante negatieve effecten aan functies en het milieu tot stand gekomen:

1. Maatregelen die ten koste gaan van de veiligheid en de beroepsscheepvaart worden in vrijwel alle gevallen significant bevonden
Ook voor deze maatregelen geldt dat er situaties denkbaar zijn waarin geen significant negatieve effecten zullen optreden, bijvoorbeeld bij het aanpassen of weghalen van een strekdam zonder dat dit effect heeft op de scheepvaartfunctie.
2. Voor het realiseren van KRW-doelen worden geen (gedwongen) functiewijzigingen doorgevoerd. Uitzondering daarop vormen:
 - functiewijzigingen die onderdeel uitmaken van bestaand beleid
 - inrichting van bufferstroken en natuurvriendelijke oevers (dit betreft ingrepen met een beperkte omvang, die ongeacht de overheersende functie kunnen worden uitgevoerd zonder te leiden tot significant negatieve effecten aan functies of milieu).
3. Significante schade wordt afhankelijk gesteld van de belangrijkste gebruiksfuncties, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen water in gebieden met veel natuur enerzijds (zie 4) en gebieden met intensief landbouwgebied en stedelijk gebied anderzijds (zie 5 resp. 6).
*Bovendien is er in Nederland een tussencategorie aan de orde, namelijk landbouwgebieden die deels een natuurfunctie hebben (of gebieden met een overwegend landbouwkundig gebruik waarin ook kleinere natuurgebieden liggen). Voor deze tussencategorie geldt in het bijzonder dat de effecten van maatregelen op basis van de locatiespecifieke omstandigheden dienen te worden beoordeeld!
Wat betreft beekherstel/hermeandering wordt opgemerkt dat hiervoor gebiedsspecifiek maatwerk geldt. Zo zal in het algemeen in gebieden met intensieve landbouw het nemen van hydromorfologische herstelmaatregelen in de vorm van beekherstel/hermeandering al snel leiden tot significante negatieve effecten op de waterhuishouding, aangezien in de meeste gevallen de ingrepen aan het beekstelsysteem in het verleden gedaan om de waterhuishouding voor de intensieve landbouw zo optimaal mogelijk in te stellen. In gebieden met extensieve landbouw daarentegen is het veel makkelijker om beekherstel/hermeandering toe te passen zonder dat dit tot significante negatieve effecten op de aanwezig landbouw leidt.*
4. In gebieden met een hoofdfunctie natuur zijn in het algemeen veel minder snel hydromorfologische herstelmaatregelen van toepassing die significante schade aan functies veroorzaken. Bovendien, en dat is juist ook de bedoeling van de KRW: veel *hydrologische herstelmaatregelen zullen vaak bijdragen aan de ecologische doelstellingen. Uitzonderingen hierop zijn gebieden waar door grote peilveranderingen wel degelijk kan leiden tot schadelijke effecten op de ecologische doelstellingen ter plaatse.*
5. In gebieden met intensieve landbouw leiden de volgende hydromorfologische herstelmaatregelen mogelijk tot significant negatieve effecten aan functies. Veelal is daarbij het aangrijpingspunt dat die herstelmaatregelen leiden tot een minder optimale situatie voor de landbouw m.b.t. bijv. de waterhuishouding, afwatering, wateroverlast. Significante negatieve effecten gaan hierbij ervan uit dat hierdoor opbrengstderving ontstaat die niet te mitigeren is door bewezen aanpassingen in de goede landbouwpraktijk. Voorbeelden van potentiële maatregelen zijn:
 - het instellen van een natuurlijk peil in (grotere) waterlopen
 - opheffen van drainage of het verhogen van de drainagebasis
 - peilwijziging en/of verwijderen van stuwen en sluizen in poldergebied
 - hermeandering van beken en kreken

6. In stedelijk gebied leiden de volgende maatregelen veelal tot significant negatieve effecten (mits deze effecten zijn gerelateerd aan waterhuishoudkundige aspecten zoals droogte, wateroverlast en afwatering) in het geval hierdoor schade aan stedelijke functies ontstaat die niet te mitigeren is door bewezen aanpassingen in stedelijk waterbeheer:
- het instellen van een natuurlijk peil in (grotere) waterlopen
 - opheffen van drainage of het verhogen van de drainagebasis
 - peilwijziging en/of verwijderen van stuwen en sluizen
 - hermeandering van beken en kreken

NB 2: Bovenstaande denklijn heeft vooral betrekking op de maatregelen in relatie tot functies. Ook in relatie tot "milieu in bredere zin" kan mogelijk een vergelijkbare lijst worden opgesteld; het blijkt echter dat hieraan tot dusverre in de regionale gebiedsprocessen nauwelijks tot geen aandacht is geschonken. Door het ontbreken van deze informatie is hier geen verdere uitwerking aan gegeven.

NB 3: Wat betreft de motivatie voor het niet nemen van bepaalde maatregelen wordt opgemerkt dat deze op een 'passend niveau' en met een 'passende mate van uitvoerigheid' wordt beschreven. Zo kan het laten voortbestaan van de Afsluitdijk kort (één zin) worden gemotiveerd vanuit veiligheid, terwijl het niet laten hermeanderen van een beekloop om de reden dat dit (te) veel landbouwgrond zou kosten, een meer uitgebreide toelichting vraagt waarbij de effecten dienen te worden gerelateerd aan waterhuishoudkundige aspecten. Bovenstaande denklijn kan daarbij als denkkader worden gehanteerd.

'Positieve' maatregelenlijst

Bovenstaande denklijn is bedoeld om inzicht te krijgen in de maatregelen die leiden tot significant negatieve effecten. Op basis van de ervaringen in de regionale gebiedsprocessen zijn er daarentegen ook hydromorfologische herstelmaatregelen te onderscheiden die vaak juist wel worden genomen omdat ze - over het algemeen - niet leiden tot significant negatieve effecten en bovendien op korte termijn uitvoerbaar zijn. Dit betreft in elk geval de volgende maatregelen:

1. Aanleg vispassage

In de praktijk leidt de aanleg van een vispassage tot geen of zeer beperkte ruimtelijke vraag, terwijl de locatie en effectiviteit goed is te bepalen. In de praktijk worden vispassages geprioriteerd naarmate het afwaterend watersysteem achter de vispassage groter is.

2. Aanleg natuurvriendelijke oevers

Natuurvriendelijke oevers zijn vaak eenvoudig te realiseren en effectief. Wel is het zaak om de aanleg van natuurvriendelijke oevers in relatie tot de omgeving te beschouwen; in een intensief landbouwgebied is de ecologische relatie met het achterland kleiner en zal wellicht een lagere ambitie gelden dan in een omgeving met natuur.

3. Hermeandering

In de praktijk leidt deze maatregel tot veel ecologische winst en veel bijkomende positieve effecten (o.a. waterberging); het is dan ook een maatregel die nu al op grote schaal wordt toegepast (vanuit WB21 doelstellingen) in extensieve landbouwgebieden. Sterker dan bij de aanleg van natuurvriendelijke oevers geldt dat hermeandering als maatregel kan leiden tot afvoerproblemen of lokale verdroging, aanleidingen om de effecten als significant negatief te beoordelen. Dit geldt met name in intensieve landbouwgebieden en stedelijk gebied.

4. Meer flexibel en natuurlijk peilbeheer in wateren in grote natuurgebieden.