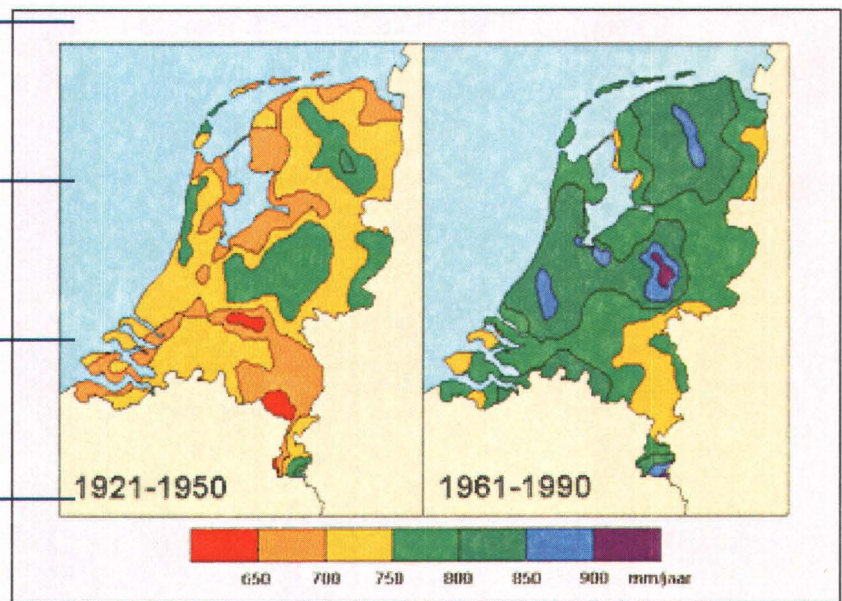


BTO 2001.189



## De gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterleidingbedrijfstaking

*Stand van zaken december 2001*



# De gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterleidingbedrijfstaking

*Stand van zaken 2001*

© 2001 Kiwa N.V.  
Alle rechten voorbehouden.  
Niets uit deze uitgave mag  
worden veeleelvoudigd,  
opgeslagen in een  
geautomatiseerd  
gegevensbestand, of  
openbaar gemaakt, in enige  
vorm of op enige wijze,  
hetzij elektronisch,  
mechanisch, door  
fotokopieën, opnamen, of  
enig andere manier, zonder  
voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de  
uitgever.

**Opdrachtgever**  
Bedrijfstaking Onderzoek (BTO)

**Projectnummer**  
11.1418.010



**Kiwa N.V.**  
Water Research  
Groningenhaven 7  
Postbus 1072  
3430 BB Nieuwegein

Telefoon 030 60 69 511  
Fax 030 60 61 165  
Internet [www.kiwa.nl](http://www.kiwa.nl)

# Colofon

**Titel**

De gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingen op de waterleidingbedrijfstaking

**Projectnummer**

11.1418.010

**Projectmanager**

J.W. Kooiman

**Kwaliteitsborger**

J.W. Kooiman

**Auteur**

A.B. Ramaker

# Voorwoord

Het voor u liggende rapport bevat op globaal niveau een analyse van ontwikkelingen in ruimtelijke, -water, -natuur- en milieubeleid en de gevolgen voor waterleidingbedrijven. Momenteel verandert Nederland in hoog tempo, zowel de omgeving als het omgevingsbeleid zijn onderhevig aan dynamische ontwikkelingen. De gevolgen van deze ontwikkelingen in omgeving en beleid kunnen directe gevolgen voor de watervoorziening en waterleidingbedrijven hebben. In sommige gevallen zijn de gevolgen niet direct aan te geven maar tekenen zich trends af die de bedrijfsvoering van waterleidingbedrijven mogelijkzoudens kunnen veranderen. Er is behoefte binnen de bedrijfstak om relevante ontwikkelingen in een rapport te bundelen om te kunnen anticiperen op de toekomst. De analyse in dit rapport is slechts een momentopname en fungeert als naslagwerk voor werknemers binnen de bedrijfstak die meer willen weten over ontwikkelingen in het omgevingsbeleid.



# Samenvatting

Beleidsmatig Nederland is in beweging en maakt haar plannen voor de 21<sup>e</sup> eeuw. Veel plannen zien tegelijkertijd het levenslicht en hebben vrijwel zonder uitzondering een planningshorizon van 10 jaar en verder. Het besef dat de wereld verandert onder invloed van autonome krachten maakt dat vele ministerie en andere maatschappelijke actoren sturing willen geven door middel van plannen, wetten en visies. Veel van deze plannen raken de bedrijfstak van waterleidingbedrijven direct of indirect. Enerzijds door de noodzaak voor waterleidingbedrijven om een nieuwe maatschappelijke positionering te zoeken, anderzijds door de rechtstreekse gevolgen voor de watervoorziening.

Juist autonome processen zoals bevolkingsgroei, internationalisering, en klimaatsveranderingen maken dat verschillende partijen hun posities in de maatschappij innemen en hun strategieën bepalen, zo ook beleidsmakers. In de afgelopen jaren is een stroom van plannen op het gebied van water, ruimte, natuur en milieu op gang gekomen waarin vele ambitieuze doelstellingen voor de toekomstige inrichting van Nederland zijn geformuleerd. In onderhavige studie zijn de gevolgen van deze plannen en wetten voor waterleidingbedrijven in beeld gebracht. De beschrijving van de plannen geeft een overzicht van trends, ontwikkelingen en toekomstperspectieven. De uiteindelijke gevolgen zijn telkens samengevat in concluderende paragrafen waarin de gevolgen voor de bedrijfstak zijn beschreven.

Op basis van dit project hebben Kiwa Water Research, Vewin en waterleidingbedrijven een aantal ontwikkelingen gesignaleerd die opvallend zijn en vragen oproepen, zowel beleidsmatig als voor toekomstig onderzoek. Deze notitie dient als samenvatting en is hieronder beschreven. Bovendien dient opgemerkt te worden dat de beleids- en kennisvragen niet uitputtend beschreven zijn.

Beleidslijn	Beleidsvragen	Kennisvragen
<b>Landbouw</b>		
De landbouw zal zich moeten transformeren naar duurzame productiewijzen	Welke kansen biedt dit voor kwaliteit van de grondstoffen?	Welke landbouwvormen zijn verenigbaar met de 50 mg/l nitraatnorm? Concretiseren van ruimtelijke ontwikkelingen en effecten op waterwinning.
'Groene diensten' zullen aanvullende inkomsten moeten genereren t.b.v. de landbouw	Hoe bruikbaar en kansrijk is het concept groene diensten voor waterwinning? Via welke kaders (afspraken, regelingen) kan dit worden geoperationaliseerd?	Wat zijn kansrijke situaties voor Groene diensten? Kosten en baten? Hoe is het juridische eigendom van water geregeld?
<b>Ruimtelijke Ordening</b>		
Funcieverweving is de strategie om te gaan met het absolute tekort aan ruimte	Wat zijn functies waarmee waterwinning wil combineren? Hoe kan worden bevorderd dat waterwinning wordt betrokken in deze processen?	Kansen (ruimtelijk) concretiseren Wat zijn randvoorwaarden vanuit waterwinning?
Het gebruik van de ondergrond voor (rode)	Wat zijn consequenties voor waterwinning van energieopslag in de bodem? Welke	Effecten op waterwinning?

functies en energieopslag wordt geïntensiveerd	randvoorwaarden zijn er vanuit waterwinning? Hoe dient dit beleidsmatig te worden geborgd?	
De vraag naar recreatieve ruimte dient nabij de stedelijke gebieden te worden opgevangen: grootschalige parken binnen de stedelijke netwerken	Binnen welke kaders en randvoorwaarden kunnen waterwinning en recreatie worden gecombineerd?	Kansen (ruimtelijk) concretiseren Wat zijn randvoorwaarden vanuit waterwinning?
Uitbreiding stedelijk gebied wordt alleen binnen rode contouren geacommodeerd.	Hoe kan waterwinning worden verweven met rode functies?	
<b>Natuurbeheer</b>		
Natuurbeheer is een brede maatschappelijke verantwoordelijkheid Waterwinning is een partner in dit natuurbeheer	Welke bijdrage kan waterwinning leveren aan natuur? Hoe omvangrijk en kansrijk is dit?	Waar, wat voor een soort natuur?
Binnen de groene contouren dient waterwinning plaats te vinden binnen ecologische randvoorwaarden	Wat zijn de consequenties voor beschikbaarheid grondwater?	In hoeverre kan waterwinning worden verweven binnen de groene contouren?
Het natuurbeleid dient beter afgestemd te worden op de behoeften van de burgers (natuur voor mensen)	Welke bijdrage kan waterwinning leveren aan deze natuurbehoefte? Bijdrage aan veiligstelling bronnen?	
In 2010 zal in 40% van het areaal verdroogd gebied de verdroging zijn bestreden	Wat zijn de consequenties voor beschikbaarheid grondwater?	
<b>Waterbeheer</b>		
Het watersysteem moet meer sturend worden voor de ruimtelijke inrichting	Hoe past waterwinning in de ruimtelijke concepten? Winnen aan het eind van het systeem?	Hoe kan de duurzaamheid van waterwinning worden beoordeeld?
De watertoets wordt als procesinstrument ingezet om water sturend te laten zijn op de R.O.	Ook de effecten op waterwinning dienen in RO-vraagstukken te worden betrokken. Hoe kan dit in de watertoets worden geoperationaliseerd?	
Op basis van de watersysteembenadering dient waterwinning aan het einde van het systeem plaats te vinden		Wat zijn de effecten van een dergelijke uitspraak?
Provincies stellen in 2002 het gewenste waterhuishoudkundige regime (GGOR) vast. Deze vormt het toetsingskader voor vergunningaanvragen	Hoe kan waterwinning conceptueel worden betrokken in de GGOR?	
Visies en opgaven voor de deelstroomgebieden zullen in 2002 worden vastgelegd in een nationaal bestuursakkoord water	Waterwinning dient ingepast te worden in de visies op watersystemen. Hoe kan waterwinning conceptueel worden ingepast?	
Om ruimte voor water te creëren zullen noodoverloopgebieden worden aangewezen	Wat zijn effecten op waterwinning?	Welke effecten zijn er (kosten, kwaliteit etc.), welke aanpassingen zijn nodig in de infrastructuur
Het waterbeleid zal moeten anticiperen op klimaatsveranderingen?		Verzilting, eutrofiëring, beschikbaarheid water: in beeld brengen kwantitatieve en kwalitatieve effecten

<b>Overigen</b>		
Gemeenten dienen een sturende rol te krijgen in de ruimtelijke ordening door versterking van het bestemmingsplan. Structuurvisies en instructiebepalingen vervangen het streekplan.	Wat zijn de consequenties voor grondwaterbescherming, welke veelal ook via streekplan wordt geëffectueerd?	
Grondwaterbeheer overdragen aan de waterschappen.		
Anders omgaan met partijen		





# Inhoudsopgave

Voorwoord	1	
Samenvatting	3	
Inhoudsopgave	7	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1	Aanleiding	9
1.2	Projectomschrijving	9
1.3	Leeswijzer	10
<b>2</b>	<b>De Europese Kaderrichtlijn Water</b>	<b>11</b>
2.1	Inleiding	11
2.2	Aspecten uit de Kaderrichtlijn Water	11
2.2.1	Stroomgebieden	12
2.2.2	Financiële bepalingen	16
2.3	Gesignaleerde ontwikkelingen en gevolgen voor de bedrijfstak	17
2.4	Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21 <sup>e</sup> eeuw	18
<b>3</b>	<b>Waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw</b>	<b>19</b>
3.1	Algemeen	19
3.1.1	Wateroverlast in het hoofdwatersysteem	19
3.1.2	Wateroverlast en watertekort in regionale watersystemen	19
3.2	Het advies van de Commissie Waterbeheer 21 <sup>e</sup> eeuw	20
3.2.1	Gesignaleerde ontwikkelingen	21
3.2.2	Gevolgen voor de bedrijfstak	22
3.3	Bevindingennotitie drinkwatervoorziening en grondwater	23
3.3.1.	Ontwikkelingen en gevolgen voor de bedrijfstak	24
3.4	Klimaat	24
3.4.1	Gevolgen voor de bedrijfstak	25
<b>4</b>	<b>Waterbeleid, processen en actoren</b>	<b>27</b>
4.1	Startovereenkomst waterbeleid 21 <sup>e</sup> eeuw	27
4.2	Watertoets	28
4.2.1	Inhoud van de watertoets	28
4.2.2	Gevolgen voor de bedrijfstak	30
4.3	Processen en actoren bij de toepassing van de watertoets	30
4.4	Processen en actoren bij het opstellen van stroomgebiedsvisies	30
<b>5</b>	<b>Intermezzo: actoren en omgevingsbeleid</b>	<b>37</b>

5.1	Planstelsels voor de fysieke omgeving	37
5.2	Karakterisering van de planstelsels	38
5.3	Vernattings schade en verantwoordelijkheden	39
5.4	Actoren en grondstofbescherming	41
<b>6</b>	<b>Ruimtelijke ontwikkelingen</b>	<b>43</b>
6.1	Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO), deel I	43
6.1.1	Maatschappelijke trends en ontwikkelingen	43
6.1.2	De ruimte vraag	45
6.1.3	Gevolgen van de VIJNO voor de bedrijfstak	46
6.2	Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3	51
6.2.1	Rode contouren en stedelijk gebied	51
6.2.2	Groene contouren en ontwikkeling van het landelijk gebied	53
6.2.3	Water	53
6.2.3.1	Conclusies waterbeleid	55
6.2.4	Landbouw	55
6.3	Ondergronds ruimtegebruik	56
<b>7</b>	<b>Ruimtelijk beleid, processen en actoren</b>	<b>59</b>
7.1	Ontwerp Wet op de Ruimtelijke Ordening	59
7.1.1	Ontwikkelingen	61
7.1.2	Gevolgen voor de bedrijfstak	62
<b>8</b>	<b>Natuurbeleid en landelijk gebied</b>	<b>63</b>
8.1	Natuur voor mensen, mensen voor natuur	63
8.1.1	Ontwikkelingen in natuurbeleid	67
8.1.2	Gevolgen voor de bedrijfstak	68
8.2	Vogel- en Habitatrichtlijn	68
8.2.1	Gevolgen voor de bedrijfstak	69
8.3	Natuurbeleid en landelijk gebied, processen en actoren	71
<b>9</b>	<b>Milieubeleid: milieubeleidsplan</b>	<b>73</b>
9.1	Inleiding	73
9.2	Toekomstig beleid	75
9.2.1	Beleid voor natuur	75
9.2.2	Beleid voor landbouw	75
9.3	Ontwikkelingen	77
9.3.1	Gevolgen voor de bedrijfstak	77
9.4	Milieubeleid, processen en actoren	78
9.4.1	Algemeen	78
	<b>Literatuur</b>	<b>79</b>
	<b>Overzicht plannen en actoren</b>	<b>83</b>
	<b>Overzicht veranderingen VIJNO deel 3</b>	<b>84</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Nederland verandert in een hoog tempo. Onder invloed van bevolkingsgroei, groei van de economie, internationalisering, Europese samenwerking, veranderingen in de landbouwsector, ander waterbeheer, klimaatverandering et cetera nemen claims van vrijwel alle functies op het Nederlands grondgebied toe of veranderen van karakter. Nederland is simpelweg te klein om elke functie de ruimte te geven, hiervoor zijn innovatieve en creatieve oplossingen nodig.

Inmiddels is duidelijk geworden dat de dynamische (ruimtelijke) ontwikkelingen ontegenzeggelijk invloed zullen hebben op de kwaliteit van de grondstof, de beschikbaarheid van grondstof, de ligging van wingebieden en de daarbij behorende beschermingsgrenzen. Momenteel beslaan de beschermingszones van alle waterleidingbedrijven circa 140.000 hectare. De totale oppervlakte van de intrekgebieden is vele malen groter, juist in de intrekgebieden zijn geen (juridisch) beschermende maatregelen. De 'status-apart' die de waterleidingbedrijven altijd hebben gehad met effectieve bescherming door juridische werking van beschermingsgrenzen wordt langzaam minder. Waterleidingbedrijven zijn een onderdeel van het maatschappelijk krachtenveld (geworden) en moeten op basis daarvan met dit dynamische krachtenveld meebewegen. In sommige gevallen zal de conclusie zijn dat de krachten op het Nederlandse grondgebied zo groot worden dat de productie van drinkwater niet zonder meer gecontinueerd kan worden. Dit betekent dat de bedrijfstak zich actiever bezig gaat houden (pro-actief) met ruimtelijke vraagstukken en ontwikkelingen, een ontwikkeling die bij een aantal waterleidingbedrijven reeds jaren geleden is ingezet. Een waterleidingbedrijf zal zich, anders dan vroeger, positioneren in het maatschappelijk krachtenveld en actief werken aan maatschappelijke verankering en erkenning. Dit betekent dat bij elke investeringsbeslissing en ruimtelijke afweging de vraag gesteld wordt: kan de winning duurzaam gecontinueerd worden, moet de winning gesloten worden of moeten partners gezocht worden om de winning veilig te stellen.

Om de bedrijfstak te helpen bij het anticiperen op ontwikkelingen en de daar bijbehorende beschermingsvraagstukken en om de maatschappelijke verankering in het dynamisch krachtenveld (economische sectoren) te vergroten zijn onderzoek en een goede belangenbehartiging nodig. Een eerste aanzet daartoe is opgenomen in deze studie met een inventarisatie van relevante ontwikkelingen in het ruimtelijk, - water, - natuur- en milieubeleid.

## 1.2 Projectomschrijving

Wat zijn de effecten van ontwikkelingen in het ruimtelijk, - water, - natuur- en milieubeleid op de bedrijfstak (drinkwatervoorziening), welke processen en actoren spelen daarbij een rol en waar kan de bedrijfstak anticiperen?

Daarbij is er behoefte aan de volgende stappen:

1. Een inhoudelijke analyse; inventarisatie van de belangrijkste ontwikkelingen en de effecten van ontwikkelingen op de drinkwatervoorziening. De ontwikkelingen worden gevisualiseerd in heldere overzichtskaarten waarin alle drinkwaterwinnings zijn geprojecteerd.
2. Een analyse van de processen en actoren die belangrijk zijn bij de in stap één beschreven ontwikkelingen. Deze analyse is gericht op het benoemen van de, voor waterleidingbedrijven, relevante actoren (actorenanalyse), de kenmerken en de mogelijkheden voor synergie.
3. Op basis van de resultaten van de analyse in de begeleidingsgroep worden concrete voorstellen gedaan over: het aankoppelen van belangen, tegengaan van nieuwe ontwikkelingen en het ontwikkelen van nieuwe ideeën. Het product van stap 3 is een Plan van Aanpak waarin concrete acties voor de waterleidingbedrijven, beleidsvraagstukken voor Vewin en onderzoeksvraagstukken voor Kiwa Water Research beschreven zijn. Dit Plan van Aanpak is in de samenvatting van dit rapport opgenomen.

### **1.3 Leeswijzer**

De gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water, het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, gevolgen van klimaatverandering en de deelstroomgebieden zijn beschreven in Hoofdstuk 2 en 3, processen en actoren rondom het nieuwe waterbeleid zijn beschreven in Hoofdstuk 4. Als intermezzo is in Hoofdstuk 5 een analyse opgenomen van relevante actoren, plannen en planstelsels die invloed hebben op beheer en bescherming van grondwater.

Hoofdstuk 6 en 7 behandelen de ontwikkelingen in ruimtelijk beleid en de betrokken actoren en processen. Het natuurbeleid, inclusief de Habitat- en Vogelrichtlijn, worden verder uitgediept in hoofdstuk 8. De analyse van ontwikkelingen wordt afgesloten door een beschrijving het milieubeleid in Hoofdstuk 9.

Bij het lezen van de tekst dient onderscheid gemaakt te worden tussen informatie uit literatuuronderzoek en interpretatie van de informatie door de schrijver. Wanneer informatie uit de literatuur wordt beschreven is dat gebeurd met bronvermelding. De overige teksten zonder bronvermelding zijn meestal interpretaties van literatuur. Boven elke tekst is bovendien de status aangegeven, variërend van juridisch bindend tot adviserend.

## 2 De Europese Kaderrichtlijn Water

*Status: juridisch bindend*

### 2.1 Inleiding

*“Na een lange voorbereidingsperiode trad eind 2000 de Europese Kaderrichtlijn Water in werking. Deze richtlijn beoogt – uitgaande van een stroomgebiedbenadering – het instrumentarium te bieden om oppervlaktewater en grondwater in zowel kwalitatief als kwantitatief opzicht te beschermen en te verbeteren. Ook het bevorderen van een duurzaam watergebruik, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen, en de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte vormen belangrijke doelstellingen. Om deze ambitieuze doelen te realiseren, reikt de richtlijn diverse instrumenten aan zoals maatregelenprogramma’s, stroomgebiedbeheersplannen, monitoringverplichtingen en economische analyses van het watergebruik inclusief de kostenterugwinning van waterdiensten” (Unie van Waterschappen, 2001: 2).*

Met de publicatie van de Europese Kaderrichtlijn Water tracht de Europese Unie om uniform waterbeleid te ontwikkelen door Europese waterregelgeving te harmoniseren. De lidstaten zijn verplicht zich aan deze regelgeving te conformeren en moeten drie jaar na publicatie (in 2003) de richtlijn via nationale regelgeving implementeren. In eerste instantie zal de Kaderrichtlijn voornamelijk gevolgen hebben voor overheden die het waterbeleid uitvoeren, zoals waterschappen en provincies. In Nederland raakt de Kaderrichtlijn aan tenminste tien verschillende wetten zoals de Wet Milieubeheer en de Wet op de Waterhuishouding. Daar de Kaderrichtlijn beleid voor zowel grond- als oppervlaktewater vastlegt zullen vrijwel alle (waterleiding) bedrijven met de gevolgen van de Kaderrichtlijn te maken kunnen krijgen.

### 2.2 Aspecten uit de Kaderrichtlijn Water

De belangrijkste doelstelling van de Europese Kaderrichtlijn Water is de bescherming van watersystemen en waterlichamen tegen verdere (ecologische) achteruitgang, het bevorderen van duurzaam watergebruik en het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en verdroging (zie kader). De richtlijn is daarbij sterk gericht op waterkwaliteitsaspecten van oppervlakte-, grond-, kustwater en estuaria. In 2015 moet op gemeenschapsniveau elk type water in de Europese Unie in goede toestand verkeren. De chemische en ecologische parameters zijn uitgebreid beschreven in de bijlagen van de Kaderrichtlijn (bijlage V van de Kaderrichtlijn). Om te komen tot een duurzame Europese waterhuishouding worden diverse voorstellen gedaan:

- De richtlijn verplicht de lidstaten tot een indeling in stroomgebieden;
- Per (internationaal) stroomgebied worden maatregelenprogramma’s opgesteld;
- Om de waterkwaliteit te kunnen bepalen worden uitgebreide procedures over normering en monitoring vastgesteld. Op deze manier kan de waterkwaliteit van alle lidstaten onderling vergeleken worden;

- De richtlijn verplicht lidstaten om een waterprijsbeleid te voeren dat prikkels bevat voor het efficiënt benutten van de watervoorraden en terugwinning van de kosten van diensten (onder andere de vervuiler betaalt).

### 2.2.1 Stroomgebieden

De Kaderrichtlijn wordt uitgevoerd via stroomgebiedenbeleid. Een stroomgebied is: *“een gebied waar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door een riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000: 10). Nederland wordt opgedeeld in vier (internationale) stroomgebieden: Rijn, Maas, Schelde en Eems (zie Kaart 1). Het zoete oppervlaktewater en het ondiepe grondwater worden tot deze stroomgebieden gerekend. Het diepe grondwater, vaak grensoverschrijdend, moet eveneens, zo goed en kwaad als het kan, toegerekend worden tot een stroomgebied. Voor deze stroomgebieden moeten stroomgebiedbeheersplannen worden opgesteld. Daarnaast is het mogelijk dat ieder (internationaal) stroomgebied verder opgedeeld wordt in deelstroomgebieden, zoals voorgesteld door Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (2000). De indeling van deelstroomgebieden en de daarbij betrokken actoren wordt verder toegelicht in paragraaf 4.4.

De richtlijn vereist dat binnen negen jaar na de inwerkingtreding (in 2009) voor elk stroomgebied een beheersplan is opgesteld. In het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de (grond) waterlichamen (in bijlage II van de richtlijn wordt beschreven hoe (grond)waterlichamen gekarakteriseerd worden) in de vereiste toestand te brengen (Europese Gemeenschappen, 2000). Daarbij worden activiteiten die gebruik maken van (grond)waterlichamen en minder dan 10 m<sup>3</sup> per dag of minder dan 50 mensen per dag van water voorzien, uitgezonderd.

Elementen in een stroomgebiedbeheersplan (limitatieve opsomming):
- Ligging en de grenzen van de waterlichamen;
- Raming van de kwantitatieve toestand, inclusief onttrekkingen;
- Resultaten van monitoringsprogramma's voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden;
- Milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden;
- Economische analyse van het watergebruik;
- Maatregelenprogramma's;
- Stappen en maatregelen om het beginsel van terugwinning van kosten van het watergebruik toe te passen;
- Beheersingsmaatregelen voor wateronttrekking en -opstuwing;
- Aanduiding van gevallen waarin toestemming is verleend voor directe lozing in grondwater;
- Een lijst van bevoegde autoriteiten;
- Een register van gedetailleerde programma's en beheersplannen van specifieke deelstroomgebieden (Europese Gemeenschappen, 2000).

In Nederland maken de inhoudelijke eisen die aan een stroomgebiedbeheersplan volgens de Kaderrichtlijn gesteld worden meestal deel uit van bestaand beleid en wetgeving, van de Nota waterhuishouding tot gemeentelijke rioleringsplannen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). Uiteindelijk zal het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen binnen de kaders van de Nota waterhuishouding plaatsvinden (Van Sprundel, 2001). De enige grote aanpassing die het Nederlandse waterbeleid moet ondergaan is het verandering van de plancyclus van 4 naar 6 jaar (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000). De grenzen van de stroomgebieden overschrijden veelal de bestuurlijke grenzen zodat intensieve samenwerking tussen de betrokken partijen essentieel is.

*“De Richtlijn schrijft overigens nauwkeurig voor aan welke eisen de verschillende rapportages (waaronder het stroomgebiedbeheersplan) moeten voldoen. Zo moeten er voor beschermde watergebieden registers worden bijgehouden en dient er over de resultaten van meetprogramma’s periodiek aan de Europese Commissie te worden gerapporteerd”* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000: 17). De lidstaten zijn derhalve verplicht om alle beschermde gebieden in een bepaald stroomgebied vast te leggen in een register welke continu aangepast dient te worden (artikel 6). De beschermde gebieden bestaan onder andere uit gebieden die aangewezen zijn voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water. De lidstaten mogen rondom de beschermde gebieden beschermingszones aanleggen volgens artikel 7, lid 3. Met de instelling van de beschermingszones wordt beoogd op een preventieve wijze de zuiveringskosten voor (drink)waterproductie te verlagen. Voor het bereiken van milieudoelstellingen voor beschermde gebieden geldt een resultaatverplichting, in tegenstelling tot het bereiken van de algemene waterkwaliteit, hiervoor geldt een inspanningsverplichting.

Bij het opstellen van een stroomgebiedbeheersplan wordt een bottom-up benadering gevolgd waarin informatie vanuit de regio een belangrijke rol speelt, hierin liggen kansen voor waterleidingbedrijven. Ondanks dat het stroomgebiedbeheersplan pas in 2009 afgerond hoeft te zijn zullen vier onderdelen al in 2004 gereed moeten zijn, het gaat om: de beschrijving van het stroomgebieddistrict, een overzicht van significante menselijke invloed op oppervlakte- en grondwater, een register van beschermde gebieden (de huidige grondwaterbeschermingsgebieden) en de economische analyse van watergebruik.

Voor een overzicht van significante menselijke invloed op het oppervlakte- en grondwatersysteem moet onder meer voor 2004 in kaart worden gebracht:

- Significante onttrekking voor stedelijk, industrieel, agrarisch of ander gebruik, met daarbij seizoensschommelingen en totale vraag per jaar, en het waterverlies in distributiestelsels....;
- Significante antropogene invloeden op de toestand van oppervlaktewater.

Vrijwel alle informatie is te vinden in het Grondwaterregister, jaarverslagen van waterleidingbedrijven en de Provinciale milieuverordening (Van Sprundel, 2001).



Binnen de stroomgebiedbeheersplannen dienen de lidstaten maatregelenprogramma's op te nemen zodat de milieudoelstellingen voor oppervlaktewateren en grondwaterlichamen bereikt kunnen worden. Elk maatregelenprogramma bestaat onder andere uit:

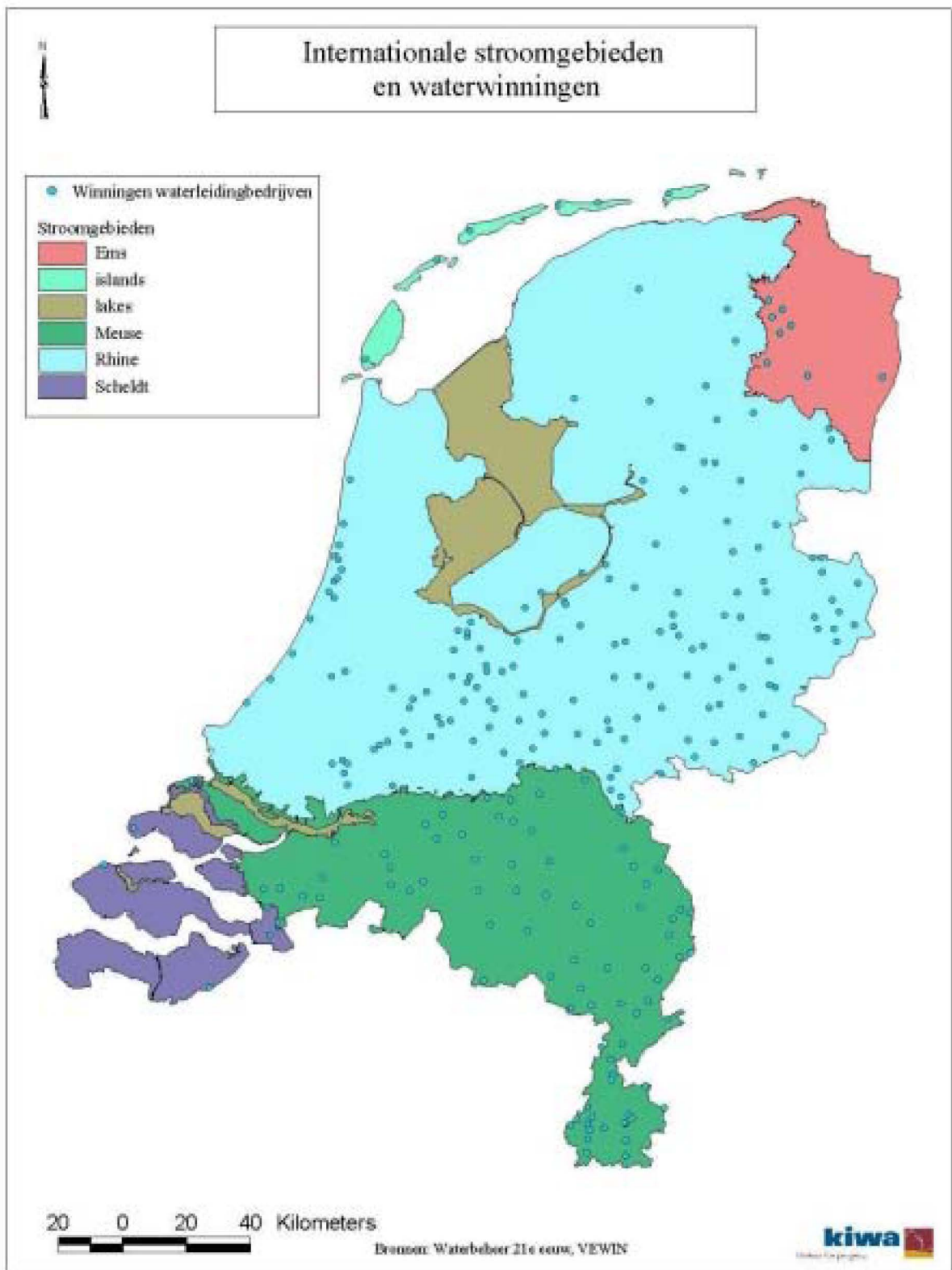
- Maatregelen om efficiënt watergebruik te stimuleren;
- Maatregelen om de waterkwaliteit veilig te stellen zodat het niveau van zuivering om drinkwater te bereiden verlaagd kan worden;
- Beheersmaatregelen van de onttrekkingen van zoet oppervlaktewater en grondwater....;
- Beheersingsmaatregelen voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen.

Om de toestand van de watersystemen en waterlichamen per land te kunnen bepalen en te vergelijken moeten vastgestelde monitoringsprocedures worden doorlopen. Deze normen zullen door alle lidstaten op eenduidige wijze moeten worden geïnterpreteerd. In 2006 moeten meetprogramma's operationeel zijn. Op het terrein van de normering en de monitoring moet nog veel werk verricht worden. In het Nederlandse waterbeheer wordt bijvoorbeeld gewerkt met functiegerichte normen, de Kaderrichtlijn schaft zulke normen af<sup>1</sup>. Overigens zet Nederland in op behoud van de functiegerichte normering voor drinkwater. Bovendien dienen de monitoringsprogramma's afgestemd te worden op de indeling in stroomgebieden, in Nederland is dat nu nog niet het geval.

De te bereiken kwantitatieve en kwalitatieve watertoestand van grondwaterlichamen wordt overigens als volgt gedefinieerd: *“De grondwaterstand in het grondwaterlichaam is van dien aard dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Dienovereenkomstig ondergaat de grondwaterstand geen zodanige antropogene veranderingen dat: de milieudoelstellingen volgens artikel 4 voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt, de toestand van de wateren significant achteruit gaat, significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn.....”* (Europese Gemeenschappen, 2000). Over de kwaliteit van het grondwater wordt gezegd dat er een goede chemische kwaliteit bereikt moet worden: *“De chemische samenstelling van het grondwaterlichaam is zodanig dat de concentraties van verontreinigende stoffen.....niet zodanig zijn dat ingevolge artikel 4.....een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van de waterlichamen optreedt of significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwaterlichaam”*. Bovenstaande teksten duiden er op dat de invloed van grondwaterlichamen op terrestrische ecosystemen geen significante invloed mag hebben. Voor wateronttrekkende partijen kan dit grote gevolgen hebben.

---

<sup>1</sup> Nu geldende EG-regelgeving met betrekking tot gebruiksfuncties, zoals water voor drinkwaterbereiding en viswater komt na verloop van tijd te vervallen. In plaats daarvan komen algemeen geldende waterkwaliteitsnormen. Voor prioritaire stoffen (bestrijdingsmiddelen) worden stoffenlijsten opgesteld (bron: Latour, 2001).



*Kaart 1* Internationale stroomgebieden en waterwinningen (Bron: ministerie van Verkeer en Rijkswaterstaat en Vewin, 2000: 11)

### **2.2.2 Financiële bepalingen**

*"De Europese Kaderrichtlijn Water kent een tweetal financiële bepalingen. Artikel 5 verplicht de lidstaten om voor elk stroomgebieddistrict of op hun grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict een economische analyse van het watergebruik uit te voeren. Deze analyse dient in beginsel uiterlijk eind 2004 voltooid te zijn. Artikel 9 verplicht de lidstaten er toe om er tegen 2010 voor te zorgen dat het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten en dat diverse watergebruikssectoren, tenminste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de eerdergenoemde economische analyse en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt: (Havekes, 2001: 35).*

De economische analyse van het watergebruik zal op een vrij globale schaal plaatsvinden. Het gaat hierbij om berekeningen op stroomgebiedniveau waarin aandacht wordt besteed aan; de vraag en aanbod van water op stroomgebiedniveau en de meest kosteneffectieve maatregelen op het gebied van waterverbruik.

De financiële bepalingen van de richtlijn verplichten de lidstaten 'eveneens rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten'. Bij het terugwinnen van kosten kan gedacht worden aan sociale effecten, milieueffecten alsmede geografische en klimatologische omstandigheden. Onder waterdiensten verstaat de richtlijn onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling, distributie, verzameling, behandeling en lozing van oppervlaktewater of grondwater in het kader van economische activiteiten. De nationale overheden moeten in 2010 in hun waterprijsbeleid hebben bewerkstelligd. De diverse watergebruikssectoren zoals, huishoudens, bedrijven en landbouw moeten hieraan een redelijke bijdrage leveren. De kosten moeten onder meer worden teruggewonnen volgens het beginsel 'de vervuiler betaalt'. *"De Kaderrichtlijn beoogt te bewerkstelligen dat deze kosten niet langer via de middelen van de overheid worden bekostigd, maar via specifieke belastingen dan wel prijzen worden doorberekend aan de verschillende economische sectoren, waarbij huishoudens, bedrijven en de landbouw apart worden genoemd. In het licht van artikel 9 moet worden gezien in hoeverre in Nederland sprake is van adequate prikkels in het waterprijsbeleid en van de kostenterugwinning van de onderhavige waterdiensten, inclusief het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Onder kostenterugwinning wordt verstaan dat voor bedoelde waterdiensten specifieke belastingen dan wel prijzen worden geheven. Wanneer sprake is van financiering uit algemene middelen van het Rijk is er in die zin dus geen sprake van kostenterugwinning"* (Havekes, 2001: 37). In een eerder gepubliceerde mededeling van de Europese Commissie is al eerder gesproken over het verdisconteren van milieulasten in de prijs, bijvoorbeeld voor wat betreft de effecten van waterwinning op de verdrogingsproblematiek.

In de praktijk blijkt dat in Nederland via diverse heffingen wordt voldaan aan het principe 'de vervuiler betaalt'. In het zuiveringsbeheer betalen boeren en huishoudens verontreinigingsheffing, waterschappen passen 'omslag' toe voor het waterkwantiteitsbeheer. Bovendien betalen waterleidingbedrijven, boeren en industrie een heffing voor de onttrekking van grondwater en daar

bovenop nog eens grondwaterbelasting. Concluderend kan gezegd worden dat voor kostenterugwinning in Nederland voldoende adequate stappen zijn gezet. Ook adequate prikkels in het waterprijsbeleid om de watervoorraden te beschermen zijn aanwezig. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de leveren van industriewater van mindere kwaliteit voor een lagere prijs (Havekes, 2001). Voor zover bekend wordt voor de winning van oppervlaktewater geen heffing in rekening gebracht, in het licht van de terugwinning van kosten, zoals milieueffecten, kan daar in de toekomst verandering in komen.

### 2.3 Gesignaleerde ontwikkelingen en gevolgen voor de bedrijfstak

- De in het Nederlandse beleid gebruikelijke functiegerichte normering, zoals drinkwater en schelpdierwater, zal in de Kaderrichtlijn verdwijnen. De opstellers van de Kaderrichtlijn gaan er vanuit dat in 2015 de (ecologische) basiskwaliteit van het water zo goed zal zijn dat bepaalde functies geen aparte typologie van een deel van het watersysteem behoeven. *“Specifieke functies van oppervlaktewater (viswater, schelpdierwater, drinkwater) worden op termijn niet meer als zodanig afzonderlijk onderscheiden in kwaliteitscriteria voor het oppervlaktewater zelf, aangezien dit afdoende wordt gegarandeerd door de algemene doelstellingen en bijbehorende kwaliteitscriteria van de Kaderrichtlijn Water. De desbetreffende EU-richtlijnen vervallen over 7 (oppervlaktewater bestemd voor productie drinkwater) respectievelijk 13 jaar (viswater, schelpdierwater”* (Latour, 2001: 25). Nederland wil de functiegerichte normering in de toekomst behouden;
- Grondwaterlichamen, zowel kwantitatief als kwalitatief, mogen terrestrische ecosystemen niet significant beïnvloeden. Wanneer blijkt dat er wel een significante invloed is kunnen waterleidingbedrijven hun vergunningen kwijt raken;
- Europa wordt opgedeeld in stroomgebieden. Binnen stroomgebieden staat samenwerking tussen waterbeherende instanties centraal. Dit betekent dat grensoverschrijdende samenwerking binnen stroomgebieden tussen verschillende instanties in de toekomst meer gewicht gaat krijgen. In Nederland zal het vooral gaan om samenwerking tussen de waterschappen, provincies, gemeenten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De stroomgebiedbeheersplannen vormen het integratiekader van beleid en (internationale) samenwerking. Hierdoor zal de plancyclus van relevant waterbeleid in Nederland verschuiven van vier naar zes jaar. Bovendien dienen de stroomgebiedbeheersplannen via een bottom-up benadering te worden vormgegeven. De opdeling van Nederland in 17 regionale deelstroomgebieden kan aanknopingspunten bieden om, op regionaal niveau, belangen in te brengen en mee te praten over de inrichting, kwaliteit en beschermingsaspecten van het watersysteem. Waterleidingbedrijven zullen het systeem van belangenvertegenwoordiging en contacten mee moeten laten groeien met de oprichting van stroomgebieden en hun organisatie daarop aanpassen;

- De Europese Commissie zet zwaar in op het verdisconteren van milieueffecten, maatschappelijke effecten maar ook geografische en klimatologische effecten in de waterprijs. Op deze manier wordt beoogd de zoetwater voorraden duurzaam te exploiteren. In Nederland is deze benadering reeds jaren geleden ingezet, onder andere door grondwaterheffingen en belastingen. Wanneer verdiscontering van effecten in de waterprijs in de toekomst verder wordt doorgezet kan een verdere stijging van de prijs door verhoogde heffingen op water worden verwacht. *"...Dit zal ook voor Nederland consequenties hebben. Op dit moment is het gebruik van water voor onder andere de landbouw en de scheepvaart te goedkoop, omdat een deel van de kosten niet wordt doorberekend aan de gebruikers. Bijvoorbeeld op grondwater zouden (hogere) beschikkingsrechten moeten worden gelegd"* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 43);
- Procedures voor monitoring en kwaliteitsrichtlijnen worden in de Kaderrichtlijn zoveel mogelijk geharmoniseerd, gebaseerd op stroomgebieden;
- In de Kaderrichtlijn wordt aangekondigd dat er in 2002 een nadere uitwerking van de grondwaterparagraaf zal komen. De waterleidingbedrijven hebben belang om vroegtijdig in te springen bij de totstandkoming van de nadere uitwerking;
- Op korte termijn (voor 2004) zijn de lidstaten verplicht significante menselijke invloeden op het oppervlakte- en grondwatersysteem in kaart te brengen. Op deze manier moet bepaald worden welke maatregelen genomen moeten worden om de (milieu)doelstellingen uit de richtlijn te behalen. Het ligt in de lijn der verwachting dat waterleidingbedrijven medewerking gevraagd zal worden. Het gaat hier onder meer om: significante onttrekking voor stedelijk, industrieel, agrarisch of ander gebruik, bepalen van het effect van significante regulering van de waterstroming en de significante antropogene invloeden op de toestand van oppervlaktewater;
- De Kaderrichtlijn Water is reeds in werking getreden en heeft een (juridische) doorwerking naar alle betrokken partijen. Bij schending van doelstellingen uit de richtlijn kan juridisch ingegrepen worden.

#### 2.4 Kaderrichtlijn Water en Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw

Onlangs is het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw (2001) verschenen (zie hoofdstuk 3). De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw schrijft over veiligheid en wateroverlast, de Kaderrichtlijn is voornamelijk gericht op waterkwaliteit. Waar de Kaderrichtlijn inzet op de verbetering van de waterkwaliteit voor vier internationale stroomgebieden, wordt er in het advies over het toekomstig waterbeheer gepleit voor een indeling in 17 deelstroomgebieden, op basis van de vier internationale stroomgebieden. Voor deze 17 deelstroomgebieden worden deelstroomgebiedsvisionen geschreven. Om overzicht te behouden zal er in de toekomst een geïntegreerd handboek voor de Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw en de Kaderrichtlijn Water verschijnen met concrete handreikingen en praktijkervaringen (Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water, 2001).

## 3 Waterbeleid in de 21<sup>e</sup> eeuw

*Status: adviserend. Onderstaande adviezen zijn grotendeels overgenomen in het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water' en zijn derhalve tot beleid gemaakt.*

### 3.1 Algemeen

*“Het huidige watersysteem loopt vast. Er wordt te snel afgevoerd in natte situaties, zodat er meer water dan nodig aangevoerd moet worden in droge situaties. De ruimte voor water is zowel horizontaal als verticaal te sterk ingeperkt door vooral de steeds intensievere landbouw en de almaar toenemende verstedelijking. Zo is de gehele Rijn door bochtafsnijdingen inmiddels met 225 kilometer ingekort en een groot deel van de voorheen overstroombare gebieden ingedijkt en/of volgebouwd. De ruimte voor waterberging heeft grotendeels een andere bestemming gekregen....Het watersysteem heeft daardoor te weinig rek, met als gevolg overlast in natte periodes en watertekort en verdroging in droge periodes. De verbetering van de waterkwaliteit volgens het geldende beleid moet ook echt worden doorgezet, anders worden de doelstellingen niet gehaald” (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 18).*

Naar aanleiding van bovenstaande problemen heeft de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw een advies geschreven over hoe het watersysteem in de toekomst optimaler ingericht kan worden. Als onderdeel van het advies is een deelstudie over grondwater (waterleidingbedrijven en industrie) gepubliceerd, paragraaf 4.3 besteedt hier meer aandacht aan. Het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw is grotendeels in het kabinetsbeleid overgenomen en verder uitgewerkt in de notitie 'Anders omgaan met water'. Inmiddels is via een startovereenkomst het nieuwe waterbeleid tot kabinetsbeleid bekrachtigd. Een aantal ontwikkelingen in het nieuwe waterbeleid krijgen meer aandacht: klimaatveranderingen, deelstroomgebieden en de invoering van een watertoets.

#### 3.1.1 Wateroverlast in het hoofdwatersysteem

Hogere rivierafvoeren en toenemende stroomsnelheden van onder andere de Rijn en de Maas veroorzaken wateroverlast. Als gevolg van het rechttrekken van rivieren voor de scheepvaart, minder ruimte voor overstromingen in de uiterwaarden, de opstuwende werking van steeds hogere dijken en kades (de rivier in een keurslijf) en klimaatsveranderingen zullen er ingrijpende maatregelen voor het hoofdwatersysteem nodig zijn.

#### 3.1.2 Wateroverlast en watertekort in regionale watersystemen

##### *Hoog-Nederland*

Bij grote neerslaghoeveelheden is er sprake van snelle afstroming van hoge naar lage delen door: toename van het verharde oppervlak (weinig infiltratie), rechttrekken van beken en drainage in de landbouw waardoor wateroverlast in benedenstroomse gebieden (afwenteling) optreedt. In droge perioden is er juist verdroging door de snelle waterafvoer en afnemende buffercapaciteit. De verdroging wordt verergerd door grondwateronttrekking en toekomstige klimaatveranderingen.

### *Laag-Nederland*

Bij grote neerslaghoeveelheden kunnen de gemalen en pompen het water niet meer verwerken, bovendien zijn boezemwateren te krap gedimensioneerd. Doordat het percentage open water in de loop der jaren sterk is teruggebracht ten gunste van andere (stedelijke) functies treedt er wateroverlast op. Door bodemdaling en inklinking van de veengronden is er in de zomer sprake van toenemende verzilting. De toekomstige klimaatveranderingen zullen de problematiek verder verergeren.

### **3.2 Het advies van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw**

Na de dreigende overstromingen in 1993 (Maas) en in 1995 (Rijn) en problemen met boezemcapaciteit als gevolg van hevige neerslag in het Westland is het tijd om het huidige (technische) beleid om te gooien. De problemen met de waterhuishouding worden in de toekomst verder versterkt door zeespiegelrijzing (broeikasewffect), bodemdaling (oxidatie), grotere wisselingen in de afvoer van de grote rivieren en intensievere regenbuien (hierover meer 3.4). Maar ook de toenemende verdrogingsproblematiek en verzilting zijn redenen om het waterhuishoudkundige systeem te veranderen.

Het advies is gebaseerd op drie uitgangspunten: een betrouwbaar (absolute veiligheid is echter niet gegarandeerd), duurzaam (doe geen dingen waar je later spijt van krijgt) en bestuurbaar (een duidelijk opgave met een heldere verdeling van bevoegdheden en goede instrumenten) watersysteem. De essentie van het nieuwe watersysteem is gebaseerd op 'het anders omgaan met water', 'ruimte voor water' en 'meervoudig ruimtegebruik'.

Voor het niet-afwentelen van water wordt een driestapsstrategie geïntroduceerd: overtollig water zoveel mogelijk bovenstrooms vasthouden, zonodig tijdelijk bergen in retentiepolders langs waterlopen en als laatste afvoeren van water of het water gecontroleerd opvangen in daarvoor aangewezen gebieden (vasthouden-bergen-afvoeren). Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan verdrogingsbestrijding en er hoeft minder (vervuild) gebiedsvreemd water ingelaten te worden. Het principe 'ruimte voor water' wordt ingevuld door ruimte voor water te reserveren en het stoppen van grondonttrekking uit het watersysteem. Op diverse plaatsen kan door functies te koppelen de claim op het watersysteem beperkt worden, bovendien zal de koppeling tussen gebruiksfuncties en het watersysteem de ruimtelijke kwaliteit ten goede komen.

Sturing zal in de toekomst, overeenkomstig met de Europese Kaderrichtlijn Water, gebeuren op basis van stroomgebieden. Per stroomgebied gaan provincies, gemeenten en waterschappen samenwerkingsverbanden aan (bestuursallianties), daarbij moeten ook burgers en maatschappelijke organisaties bij betrokken worden. De provincie fungeert binnen de samenwerkingsverbanden als spil. De bestuursallianties moeten leiden tot regionale waterakkoorden per deelstroomgebied.

Om in de toekomst ruimte voor het watersysteem te behouden is het verstandig om nieuwe activiteiten met een watertoets te beoordelen,

eventueel verankerd in streek- of bestemmingsplannen. In de watertoets wordt een afweging gemaakt op basis van het watersysteem (paragraaf 4.2).

Om alle oplossingen in de praktijk te kunnen realiseren is er draagvlak nodig. De burger moet betrokken worden bij het ontwikkelen van beleid en een Nationaal Platform Water, waaraan verschillende maatschappelijke organisaties deelnemen, moet het draagvlak en de aanvoer van innovatieve ideeën vergroten. Om alle voorzieningen en beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren denkt de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw per jaar 500 miljoen gulden nodig te hebben, boven op de budgetten van het huidige waterbeheer.

### **3.2.1 Gesignaleerde ontwikkelingen**

- In tegenstelling tot vroeger moeten water en watersystemen weer de ruimte krijgen om veerkrachtig te kunnen functioneren;
- Waar ruimtelijke ontwikkelingen sturend waren voor de inrichting en het gebruik van het watersysteem wordt het watersysteem een van de leidende principes voor ruimtelijke ontwikkeling. De invoering van watertoets moet daarvoor zorgen;
- Meer ruimte voor water zal, gezien de schaarse ruimte in Nederland, zoveel mogelijk gecombineerd moeten worden met andere functies zoals, landbouw, wonen, natuur en eventueel (drink)waterwinning;
- Waterbeherende instanties moeten in principe hun eigen problemen oplossen en niet de 'buren' belasten. Hiervoor wordt de drietrapsstrategie vasthouden (bovenstrooms) –bergen (in retentiegebieden langs waterlopen) –afvoeren, geïntroduceerd;
- De zorg voor het watersysteem, de waterkwaliteit en het op peil houden van zoete watervoorraden wordt steeds meer verankerd in het omgevingsbeleid zoals de Reconstructiewet, het (Europese) plattelandsbeleid en natuurbeleid;
- Ingrepen in het watersysteem moeten gedragen worden door burgers en maatschappelijke organisaties. *“Uit deze watermonitor blijkt dat de burger van de overheid verwacht dat deze zorg draagt voor zijn veiligheid, voor droge voeten en voor kwalitatief goed en gezond water. De tolerantie neemt af”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 29). Waterleidingbedrijven kampen met hetzelfde probleem; elke burger gaat ervan uit dat er altijd water van hoge kwaliteit uit de kraan stroomt. *“Een goede en betrouwbare drinkwatervoorziening wordt in Nederland als vanzelfsprekend ervaren. Zelfs een kortstondige verslechtering van de drinkwaterkwaliteit kan echter al leiden tot grootschalige gezondheidsproblemen, hoge kosten en verlies van het vertrouwen van de consument* (RIVM en TU-Delft, 2000: 3);
- Indeling van Nederland in (deel)stroomgebieden wordt overgenomen uit de Kaderrichtlijn Water. Binnen de deelstroomgebieden moeten de waterbeherende instanties intensief samenwerken, waarbij een voortrekkersrol voor de provincie is weggelegd. *“Per stroomgebied zullen ook maatschappelijke organisaties en burgers bij de beleidsontwikkeling betrokken moeten worden”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 39);
- Absolute veiligheid wordt niet meer gegarandeerd; in de toekomst zal er een bepaald risico ingecalculeerd moeten worden. De veiligheidsnormen



- zijn vaak verouderd en behoeven bijstelling, burgers moeten zich bovendien kunnen verzekeren voor wateroverlast;
- *“Wel zal steeds meer gebruik moeten worden gemaakt van oppervlaktewater, omdat het gebruik van grondwater (nu ruim 60 procent) tot verdroging leidt. De hogere zuiveringskosten van oppervlaktewater zullen tot stijgende prijzen leiden. Ook zal de voorraadvorming van groter belang worden om perioden met incidentele verontreinigingen te overbruggen. Afstemming op stroomgebiedniveau is van belang”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 31);
  - *“De Europese Kaderrichtlijn Water streeft (op termijn) naar het principe van volledige kostentoedeling (de veroorzaker betaalt)....Bijvoorbeeld op grondwater zouden (hogere) beschikkingsrechten moeten worden gelegd. Op dit moment bestaat voor burgers een vaste heffing voor waterzuivering die niet gekoppeld is aan de werkelijke waterafvoer”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 43).
  - *“Het grondwaterbeheer (diepe en ondiepe grondwater) is op dit moment juridisch niet goed geregeld. De rolverdeling tussen met name provincie en waterschap is onduidelijk. De vraag is bijvoorbeeld of grondwaterbeheer niet moet worden samengevoegd met oppervlaktewaterbeheer”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 41, basisrapport);
  - In het Beheersplan voor Rijkswateren van Rijkswaterstaat is de huidige prioriteitstelling voor de waterverdeling in tijden van droogte opgenomen: *“1. Peilhandhaving.....2. Ongestoorde drinkwatervoorziening, watervoorziening in de glastuinbouw en industriële onttrekking 3. Handhaving lage zoutconcentraties, koelwatervoorziening en energiecentrales.....”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 69, basisrapport). Deze prioritering zou, volgens de Commissie waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, in de toekomst veranderd moeten worden. In een studie van het ministerie van L.N.V. (Water voor een vitaal platteland, 1999) wordt voorgesteld om op basis van maatschappelijk nut het water in droge tijden te verdelen. Daarbij zou de volgende rangorde toegepast kunnen worden: 1. Drinkwater en hoogwaardige toepassing in de industrie, 2. Hoogwaardig gebruik in de landbouw, 3. Natuur en bos, 4. Recreatie, 5. akkerbouw. De huidige prioritering blijft echter vooralsnog onveranderd.

### 3.2.2 Gevolgen voor de bedrijfstak

- Bij de zoektocht naar meer ruimte voor water zullen ook waterleidingbedrijven een rol moeten spelen. Waterretentie, waterberging en vasthouden van water in combinatie met natuurontwikkeling is een goede mogelijkheid om winningen te verduurzamen. Bovendien kunnen waterbergingsmaatregelen zorgen voor een toename van infiltratie waardoor verdrogingseffecten verminderd kunnen worden. Voorraadvorming zal bovendien van belang zijn om in tijden van droogte, versterkt door klimaatveranderingen, te kunnen voldoen aan de watervraag;
- In het toekomstige waterbeheer wordt ingezet op geleidelijke overschakeling van grond- naar oppervlaktewater. *“Wel zal steeds meer gebruik moeten worden gemaakt van oppervlaktewater, omdat het gebruik van grondwater (nu ruim 60 procent) tot verdroging leidt. De hogere zuiveringskosten van oppervlaktewater zullen tot stijgende prijzen leiden”* (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 31).

De aandacht voor verdroging begint terug te komen. Dit betekent dat waterwinning uit grondwater de komende jaren (opnieuw) onder vuur zal komen te liggen;

- Door verrekening van milieu-effecten in de waterprijs zou in de toekomst een stijging van de waterprijs kunnen optreden: “*De Europese Kaderrichtlijn Water streeft (op termijn) naar het principe van volledige kostentoedeling (de veroorzaker betaalt)*”. (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 43). Heffingen op grondwater zijn normaal in Nederland, heffing op het gebruik van oppervlaktewater nog niet. Wanneer de verdiscontering van milieu-effecten in de toekomst doorzet zal ook de prijs van oppervlaktewater stijgen;
- De eventuele toedeling van het grondwaterbeheer aan waterschappen kan grote consequenties hebben voor de manier waarop de bedrijfstaking haar belangen vertegenwoordigt. Het verdient aanbeveling deze ontwikkeling op de voet te volgen;
- Waterbeleid zal in de toekomst vormgegeven worden op het niveau van stroomgebieden waarin alle waterbeheerders (Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten en waterschappen) intensief samenwerken. In de nog op te richten regionale deelstroomgebieden zal de provincie een regierol vervullen. Waterleidingbedrijven zouden een rol moeten spelen in de op te richten regionale deelstroomgebieden.

In de Vierde Nota Waterhuishouding wordt het volgende over waterwinningen geschreven: “*Om de grondwaterwinning kwalitatief en kwantitatief op peil te kunnen houden, zijn maatregelen nodig, omdat anders moet worden gevreesd dat in de toekomst de grondwaterwinning onvoldoende zal zijn om in de vraag te kunnen voorzien.....Deze strategie omvat elementen die ook kunnen bijdragen aan bestrijding van de verdroging. Het gaat om:*

- *Verplaatsing van waterwinning van infiltratie- naar kwelgebieden;*
- *Reallocatie van grondwaterwinningen;*
- *Scherpere criteria voor het gebruik van grondwater (hoog/laagwaardig gebruik, vervangbaarheid en efficiëntie);*
- *Bescherming en herstel van infiltratiegebieden door uitbreiding van de natuurfunctie en aanpassing van de landbouw”* (ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998: 79).

### **3.3 Bevindingennotitie drinkwatervoorziening en grondwater**

*Status: advies voor advies. Onderstaande teksten hebben gefungeerd als deelstudie voor het advies van de Commissie waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw.*

Met name voor het vervaardigen van drinkwater uit oppervlaktewater wordt een goed voorraadbeheer steeds belangrijker. Als gevolg van klimaatveranderingen zal het Maaspeil in de zomer dalen waardoor opslagcapaciteit bij innamepunten vergroot moet worden. Voor inname van Rijnwater dient een goed voorraadbeheer gevoerd te worden om tijdelijke kwaliteitsverslechtingen te overbruggen. De kwaliteit van het oppervlaktewater blijft ook in de toekomst een punt van zorg. Door

incidentele lozingen in bovenstroomse gebieden, in andere landen, kunnen er behoorlijke kwaliteitsveranderingen optreden. Samenwerking onder de vlag van de stroomgebiedenbenadering is hierbij essentieel.

Om de waarde van water in geld uit te drukken worden grondwateronttrekkingen belast. Kleine gebruikers hoeven deze belasting echter niet te betalen waardoor ongereguleerde onttrekkingen in de kaart worden gespeeld. *“Belasting naar aard van het verbruik en effecten op de omgeving lijkt een beter uitgangspunt”* (RIVM en TU-Delft: 2000: 7). De maatregelen zouden dan ook gebiedsgericht ingezet kunnen worden om compenserende maatregelen te nemen. Oevergrondwater zou bijvoorbeeld minder belast kunnen worden terwijl industrie in verdrogingsgevoelige gebieden zou moeten gaan betalen.

### 3.3.1 Ontwikkelingen en gevolgen voor de bedrijfstak

- Klimaatveranderingen nopen waterleidingbedrijven met oppervlaktewater als grondstof tot (gewijzigd) voorraadbeheer;
- Samenwerking in internationale stroomgebieden biedt goede mogelijkheden om de kwaliteit van de grondstof te verbeteren;
- De drinkwaterprijs zal in de toekomst stijgen als gevolg van slechtere kwaliteit van de bronnen en maatregelen die in het kader van verdrogingsbestrijding getroffen moeten worden;
- Om (meer) grondwater te kunnen gebruiken voor drinkwaterproductie, zonder de neveneffecten te vergroten, kan er gedacht worden aan het overnemen van grondwateronttrekkingen van andere partijen die misschien met kwalitatief minder water kunnen volstaan (landbouw en industrieel gebruik). Op deze manier blijft de totale onttrekking constant;
- Om consumenten beter bewust te maken van hun drinkverbruik en de prijs van drinkwater zouden de kosten voor afvalwaterzuivering aan de prijs gekoppeld moeten worden (brede waterspoor). De prijs wordt op deze manier gerelateerd aan de gebruikt hoeveelheid water;

## 3.4 Klimaat

*Status: toekomstverkenning*

Klimaatveranderingen worden als één van de oorzaken aangewezen voor de extremere natte en droge situaties in de afgelopen jaren. Deze sluipende veranderingen kunnen invloed hebben op de watervoorraden en de kwaliteit van het water. Er zijn een aantal ontwikkelingen die in de toekomst voor problemen kunnen zorgen:

- De zeespiegel stijgt als gevolg van het afsmelten van ijskappen. Door het stijgen van de zeespiegel ontstaat er een hoger risico op dijkdoorbraken. Bovendien zal de waterstand van het benedenrivierengebied (en IJsselmeer) stijgen waardoor rivieren hun water moeilijker kwijt kunnen. Door stijging van de zeespiegel neemt zoute kweldruk in polders toe;

- Bodemdaling door veenoxidatie (als gevolg van intensieve ontwatering voor de landbouw), delfstofwinning en geologische kanteling in West-Nederland. De hoogteverschillen tussen zee en land nemen verder toe waardoor onveiligheid aan de kust en de kweldruk toeneemt;
- De rivierafvoeren nemen in de winter toe en in de zomer af. In combinatie met zeespiegelstijging kan het water in de winter moeilijk op de Noordzee geloosd worden, in de zomer kan het zoute water vanuit de zee de rivieren verder indringen;
- Verandering van verdamping, neerslagintensiteit en -patroon. Meer neerslag in de winter, minder neerslag in de zomer. Door hevige regenval in een korte tijd kan het gehele jaar wateroverlast ontstaan; de piekafvoeren van rivieren en beken nemen toe. In de zomer worden drogere periodes voorspeld met kans op watertekorten.

Er zijn diverse wateraanbodscenario's voor 2050 berekend

	Huidig	Minimum Scenario	Midden Scenario	Maximum Scenario
<b>Temperatuur (graden)</b>		+0,5 C	+1 C	+2 C
<b>Neerslag jaar (mm)</b>	700-900	+1,5%	+3%	+6%
<b>Neerslag zomer (mm)</b>	350-475	+0,5%	+1%	+2%
<b>Neerslag winter (mm)</b>	350-425	+3%	+6%	+12%
<b>Neerslagintensiteit buien</b>		+5%	+10%	+20%
<b>Verdamping (mm)</b>	620-720	+2%	+4%	+8%
<b>Zeespiegelstijging (cm)</b>		+10	+25	+45
<b>Rijnafvoer zomer (m3/s)</b>	2103	-1 a 4%	-3 a 9%	-5 a 19%
<b>Maatgevende Rijnafvoer (m3/s)</b>	16.000	16.400	16.800	17.600
<b>Maasafvoer april/juli (m3/s)</b>	142	+1 a 8%	+1 a 17%	+3 a 34%
<b>Maasafvoer aug./sept. (m3/s)</b>	142	-1 a 2%	-1 a 3%	-1 a 7%
<b>Maatgevende maasafvoer (m3/s)</b>	3.800	3.990	4.180	4.560

*Figuur 1* Wateraanbodscenario's voor 2050 (Bron: commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 21)

### 3.4.1 Gevolgen voor de bedrijfstak

Waterleidingbedrijven die oppervlaktewater als grondstof gebruiken kunnen te maken krijgen met de volgende problemen:

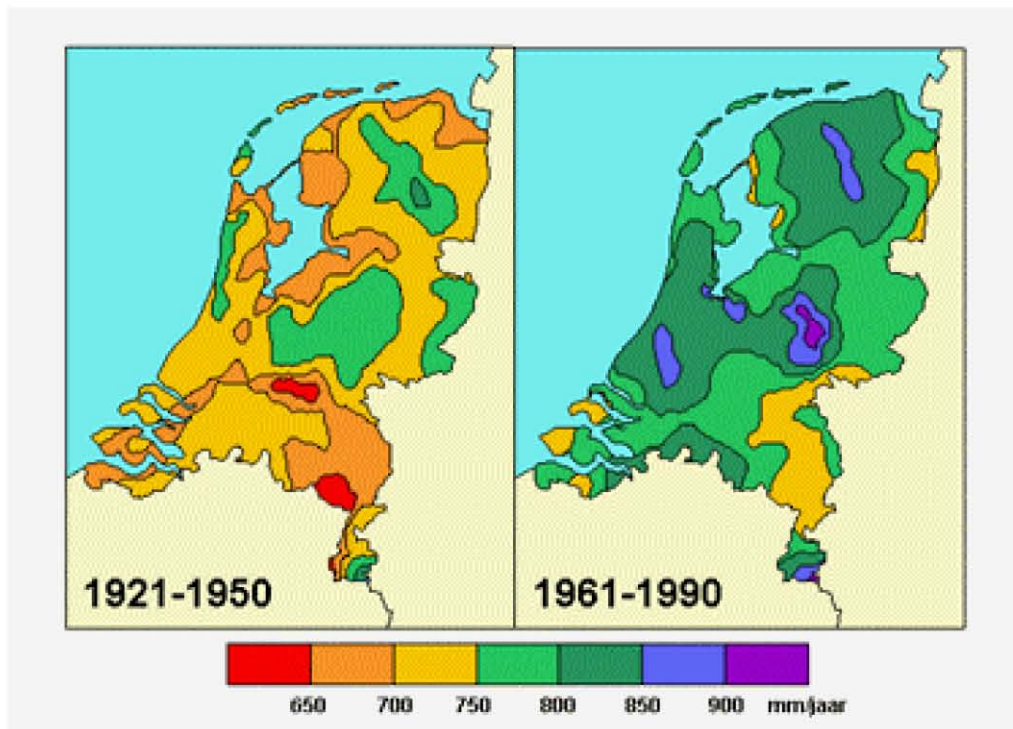
- Verandering afvoeren van Rijn en Maas. In de zomer kunnen de afvoeren verminderen waardoor de het aanbod van de grondstof afneemt. Bovendien kunnen door extremere afvoeren leiden tot kwaliteitsveranderingen in het oppervlaktewater. Door voorraadbeheer (extra opslag in de winter voor gebruik in de zomer) kunnen problemen verminderd worden;
- Het waterpeil van het IJsselmeer zal in de toekomst stijgen en fluctueren, de gevolgen voor de drinkwatervoorziening zijn nog niet duidelijk;
- De zouttong zal in de toekomst verder de benedenrivieren

binnen dringen waardoor waterinnamepunten bedreigd kunnen worden;

- Door temperatuurstijgingen is er een hogere kans op infectieziekten in het oppervlaktewater. In hoeverre deze effecten op kunnen treden is nog niet in kaart gebracht.

Waterleidingbedrijven die grondwater als grondstof gebruiken kunnen te maken krijgen met de volgende problemen:

- Door toenemende kweldruk zullen sommige winlocaties in het westen van Nederland problemen kunnen krijgen met zoute kwel;
- De intensiteit van de neerslag zal toenemen. Hierdoor zal meer regenwater versnelt afstromen en minder infiltreren. De temperatuurstijging zal bovendien leiden tot een toename van de verdamping. Dit alles kan leiden tot een afname van het winbare debiet aan zoet grondwater.



*Figuur 2*      Veranderingen in neerslagpatronen (*Bron: Boxel en Cammeraat*)

## 4 Waterbeleid, processen en actoren

Het Kabinet onderschrijft in de Nota 'Anders omgaan met water' de adviezen en uitgangspunten van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw. Om taakstellende afspraken over rolverdeling tussen bestuurslagen helder te krijgen, hebben het rijk, de provincies, Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen een startovereenkomst gesloten. Bovendien wil het kabinet in 2002 een Nationaal Bestuursakkoord Water sluiten waarin de gezamenlijke taakstelling is vastgelegd.

### 4.1 Startovereenkomst waterbeleid 21<sup>e</sup> eeuw

*Status: beleid*

In de startbijeenkoms worden een aantal uitgangspunten voor het nieuwe waterbeheer bekrachtigd, zoals (Staatscourant 36, 2001): anticiperen in plaats van reageren op nieuwe ontwikkelingen (klimaat), de introductie van de watertoets, de stroomgebiedenbenadering op basis van de Kaderrichtlijn Water, niet-afwentelen van water en kosten en het toepassen van meervoudig ruimtegebruik.

In algemene zin worden de uitgangspunten van het nieuwe waterbeleid ingepast in bestaande ontwikkelingen zoals de reconstructie van het landelijk gebied, de uitwerking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), beleid in het SGR, VIJNO, alle omgevingsplannen (streekplannen, waterhuishoudingsplannen en bestemmingsplannen, et cetera).

#### *Regionale watersystemen*

Op basis van de 17 regionale deelstroomgebieden maken partijen een visie op het deelstroomgebied over gewenste ontwikkelingen, rekening houdend met klimaatveranderingen, ruimtelijke en hydrologische taakstellingen:

- *Unie van Waterschappen*: zorgt voor een normeringstelsel per type grondgebruik, benoemt wateropgaven (onder andere meervoudig ruimtegebruik) per deelstroomgebied op basis van waterkanskaarten of andere waterplannen;
- *Provincies*: vertalen de wateropgaven per deelstroomgebied naar een ruimtelijke opgave en nemen dit op in het streekplan voor 2005 en gemeenten vertalen dit zo snel mogelijk in hun bestemmingsplannen;
- *Ministerie voor Verkeer en Waterstaat*: ontwikkeld beleid voor de internationale stroomgebieden (voor 2003), naar aanleiding van de Kaderrichtlijn Water;
- *Interprovinciaal Overleg (IPO)*: maakt voor het einde van 2001 een handreiking 'aanpak uitwerking deelstroomgebied';
- *Alle overheden*: passen de watertoets toe in al hun relevante plannen.

#### *Hoofdwatersysteem*

- Opstarten van het project 'Ruimte voor de rivier';
- Aanwijzen noodoverloopgebieden en ontwikkelen procedures;

- In gebruik nemen van een Hoogwater Informatiesysteem (HIS);
- Een plan voor de verdeling van water in droge tijden;
- Aanwijzen en versterken van zwakke plekken in de zeekering;
- Vergroten spuicapaciteit Afsluitdijk en studie naar verhogen van IJsselmeerdijken.

## 4.2 Watertoets

*Status: beleid. Onderstaande tekst is overgenomen uit de Handreiking Watertoets.*

Om water structureel mee te laten wegen in ruimtelijke plannen zal de watertoets toegepast worden bij alle relevante (ruimtelijke) plannen. Hierbij wordt naast waterkwantiteit en veiligheid ook gekeken naar waterkwaliteit en verdroging. In de watertoets worden derhalve aspecten meegewogen die directe gevolgen hebben op de watervoorraad en activiteiten van waterleidingbedrijven. De inhoud van de watertoets wordt vastgelegd in het derde deel van de VIJNO. Reikwijdte van de watertoets

- De watertoets beoogt een waarborg te bieden voor het expliciet en op evenwichtige wijze in beschouwing nemen van waterhuishoudkundige doelstellingen in alle relevante ruimtelijke plannen en besluiten;
- Onder relevante plannen wordt in ieder geval verstaan: streekplannen en uitwerkingen, locatiebesluiten, bestemmingsplannen, vrijstellingen (artikel 19), wijzigingsbesluiten, gemeentelijke en regionale structuurplannen, infrastructuurplannen, plannen voor bedrijventerreinen, herstructureringsplannen voor landelijk en stedelijk gebied en ontgrondingsplannen;
- De watertoets betreft alle grond- en oppervlaktewateren, ook rijkswateren;
- De watertoets formuleert geen nieuw ruimtelijk of waterhuishoudkundig beleid;
- De watertoets gaat functioneren naast de Mer-plichtige beoordeling van bepaalde activiteiten.

### 4.2.1 Inhoud van de watertoets

- De watertoets is het proces van informeren, adviseren en beoordelen;
- Ieder plan en besluit (zie hierboven) bevat een waterparagraaf;
- De waterparagraaf bevat de afweging ten aanzien van waterhuishoudkundige aspecten, met in achtneming van het advies van de waterbeheerder en de ruimtelijke ontwerpcriteria;
- De beoordelingscriteria voor het wateradvies ontleent de waterbeheerder aan het provinciale en nationale omgevingsbeleid (streekplan, waterhuishoudkundig plan en milieubeleidsplan);
- De watertoets betreft alle waterhuishoudkundige aspecten, zoals wateroverlast, watervoorziening (met inbegrip van de functiegerichte waterhuishouding voor onder ander drinkwater), grondwaterkwaliteit, oppervlaktewaterkwaliteit, verdroging, grondwateroverlast, et cetera.

Accent	Type plan	Ruimtelijke keuzes
Locatiekeuze	Streekplannen, structuurvisies en - plannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Locatiekeuze functies</li> <li>- Retentiegebieden</li> </ul>

		- Bufferzones
Locatiekeuze, inrichting	Bestemmingsplannen buitengebied	- Retentiegebieden - Bescherming kwetsbare functies, zoals drinkwater - GGOR realiseren - Locatiekeuze nieuwe functies
Locatiekeuze inrichting	Plannen stedelijk gebied, bedrijventerreinen	- Duurzaam bouwen - Inrichting groen - Begrenzing functie
Herinrichting	Bestemmingsplan, herstructurering	- Inrichten watergangen - Duurzaam bouwen
Beheer	Beheersplan legger	- Keur en vergunningenbeleid

*Figuur 3* Voorbeelden in de praktijk (Bron: commissie Watertoets).

De toetsing van initiatieven door waterbeheerder of provincie en Rijk achteraf vindt plaats aan de hand van indicatief ruimtelijke ontwerprichtlijnen en waterhuishoudkundige ontwerprichtlijnen. Deze richtlijnen zijn aan de hand van de voor waterleidingbedrijven relevante thema's uitgewerkt:

<b>Thema</b>	<b>Waterdoelstelling</b>	<b>Ruimtelijke ontwerprichtlijn</b>	<b>Whh ontwerprichtlijn</b>
Watervoorziening	Hoeveelheid en kwaliteit water op het juiste moment, tegengaan nadelige effecten ruimtegebruik op behoefte aan water	- functies afstemmen op 'natuurlijke' aanbod water; - stedelijk gebied: water bufferen; - infiltratiegebieden en beïnvloedingsgebieden ontzien en zo nodig beschermen met bufferzones; - nieuwe functies die een bijdrage leveren aan de watervoorziening bovenstrooms	Waterconservering; Watervoorziening ontwerpen op toekomstige watervraag
Oppervlaktewater kwaliteit	Goede waterkwaliteit	- verontreinigingen benedenstrooms van kwetsbare functies; - ontzien beïnvloedingsgebieden voor bijvoorbeeld drinkwatervoorziening	geen achteruitgang door functiewijziging
Grondwaterkwaliteit	Goede waterkwaliteit	- ontzien infiltratiegebieden beschermen drinkwatervoorziening met bufferzones - aangepaste inrichting	geen achteruitgang door functiewijziging

*Figuur 4* Beoordelingsrichtlijnen (Bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat)



## 4.2.2 Gevolgen voor de bedrijfstak

De watertoets is een belangrijk instrument om (ruimtelijke) ingrepen te toetsen op gevolgen voor het watersysteem. Een initiatiefnemer, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar of overheid, is verplicht de waterbeheerder (waterschap voor oppervlaktewater en ondiep grondwater, provincie voor diep grondwater en het Rijk voor rijkswateren) te consulteren. Deze partijen geven advies waar de initiatiefnemer vervolgens een afweging mee maakt. Deze adviezen spelen een belangrijke rol voor een eventuele goedkeuring. Dit betekent dat de waterbeheerder de belangen van de waterleidingbedrijven 'geïnternaliseerd' moeten hebben zodat de belangen van de waterleidingbedrijven in de afweging meegewogen worden. Goede contacten met de waterbeheerders zijn derhalve essentieel. Uiteindelijk wordt goedkeuring verleend door het Bevoegd Gezag (Provinciale Planologische Commissie of inspectie Ruimtelijke Ordening). In deel 3 van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de watertoets nader geconcretiseerd met kaartmateriaal (6.2.3).

## 4.3 Processen en actoren bij de toepassing van de watertoets

Het proces van toetsing van nieuwe initiatieven ziet er als volgt uit:

- De initiatiefnemer stelt direct bij de start van het initiatief de waterbeheerder (regionale waterbeheerder, de grondwaterbeheerder en of de Rijkswater beheerder) op de hoogte (informatieplicht);
- De waterbeheerder voorziet de initiatiefnemer van de relevante kennis over beleidsontwikkelingen en het watersysteem;
- De initiatiefnemer en de waterbeheerder bepalen de inhoud van de watertoets;
- De waterbeheerder beoordeelt de waterhuishoudkundige aspecten en toetst aan doelstellingen uit het provinciale omgevingsbeleid en rijksbeleid en geeft advies over de aanvaardbaarheid van de voorstellen. De initiatiefnemer is verplicht het advies van de waterbeheerder op te nemen in een waterparagraaf dat deel uitmaakt van een plan of besluit;
- Provincie (Provinciale Planologische Commissie) en Rijk (inspectie Ruimtelijke Ordening) beoordelen de procedurele en inhoudelijke aspecten, aan de hand van het advies van de waterbeheerder, en geven goedkeuring. De provincie zal voornamelijk een inhoudelijke beoordeling geven, het Rijk kijkt meer naar de procesmatige aspecten;
- In het besluitvormingsproces worden eveneens afspraken gemaakt tussen initiatiefnemer en waterbeheerder over eventuele compensatie. De kosten hiervan komen ten laste van de initiatiefnemer.

## 4.4 Processen en actoren bij het opstellen van stroomgebiedsvisies

*Status: beleid*

Samenwerking in regionale stroomgebieden zal het toekomstige waterbeleid verder vormgeven. De Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw zegt hierover: "Deze samenwerking wordt gedragen door de eigen verantwoordelijkheden en taken van de

*betrokken overheden... Voor de regionale stroomgebieden zullen provincies, waterschappen en gemeenten op basis van de eigen competenties gezamenlijk de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het beleid... Per stroomgebied zullen ook maatschappelijke organisaties en burgers bij de beleidsontwikkeling betrokken moeten worden” (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 39).*

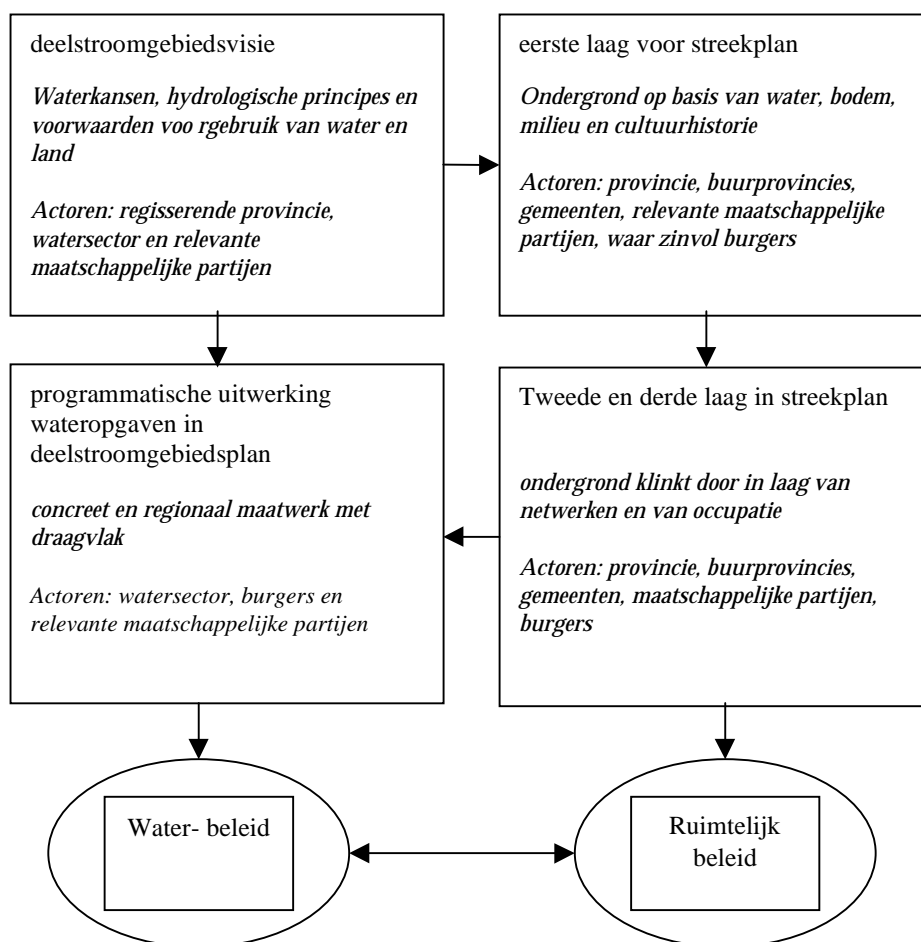
Alhoewel er voor de afzonderlijke deelstroomgebieden geen nieuwe bestuursautoriteit wordt opgetuigd zal de provincie een coördinerende rol spelen. De deelstroomgebieden zouden tegelijkertijd een leidend principe kunnen zijn bij fusies en reorganisaties van waterschappen. *Staatssecretaris de Vries (V&W): “Er zullen ongetwijfeld ambtelijke werkgroepen en projectorganisaties komen, die per gebied en per doel anders worden samengesteld. Maar de uitvoering zal vooral bij de provincies en gemeenten liggen, zegt de Vries heel nadrukkelijk. Daarbij ziet zij een coördinerende rol voor de provincie en de regionale directies van de betrokken departementen. De provincie vormt het scharnier tussen de gemeente en waterschappen. De directies hebben de deskundigheid in de regio. Samen moeten ze de regie voeren en alle spelers in goede samenhang tot hun recht laten komen” (Bayer, 2001).*

*“ In de bestuursalliantie geven provincie en waterschappen in overleg met gemeenten en regionale rijksdiensten bestuurlijk vorm aan het beleid. Dit wordt vastgelegd in regionale waterakkoorden per stroomgebied. De bestuursalliantie wordt ondersteund door een regionaal platform. Maatschappelijke organisaties en burgers praten mee over de oplossingsrichtingen en concrete uitwerking van het beleid. De organisatie van het beleid per stroomgebied heeft ook ingrijpende gevolgen voor de ambtelijke organisatie. .... Provincies zullen hun ambtelijke organisaties moeten richten op de regie per stroomgebied en ook vorm moeten geven aan de gebiedsallianties en de regionale platforms” (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 71-72).*

De waterakkoorden kunnen onder meer afspraken bevatten over:  
*“Waterkwaliteit, financiën (‘de vervuiler/veroorzaker betaalt’ en ‘niet afwentelen’, vastleggen van randvoorwaarden en prestatie-eisen per partij (waterbeheerder, provincie, gemeente, particuliere organisatie), vastleggen inhoudelijke en procedurele afspraken” (Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw, 2000: 98, basisrapport).*

Per deelstroomgebied worden deelstroomgebiedsvisies opgesteld en in een later stadium een deelstroomgebiedsplan, een operationeel programma. Binnen de deelstroomgebiedsvisies wordt uitgegaan van een brede wateroptiek: waterkwantiteit, waterkwaliteit, oppervlaktewater en grondwater (Bron: conceptteksten Rijksplanologische Dienst). Om de kloof tussen het ruimtelijk- en waterbeleid te overbruggen stelt van Rooy (2001) de structuur voor in Figuur 5.

Inmiddels zijn enkele provincies aan de slag met de deelstroomgebiedsvisies. Hierbij wordt voorlopig uitgegaan van de 17 deelstroomgebieden die de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw heeft aangewezen (Kaart 2). Deze deelstroomgebieden zijn nog afgestemd op de waterschapsgrenzen en de grenzen van de internationale stroomgebieden.

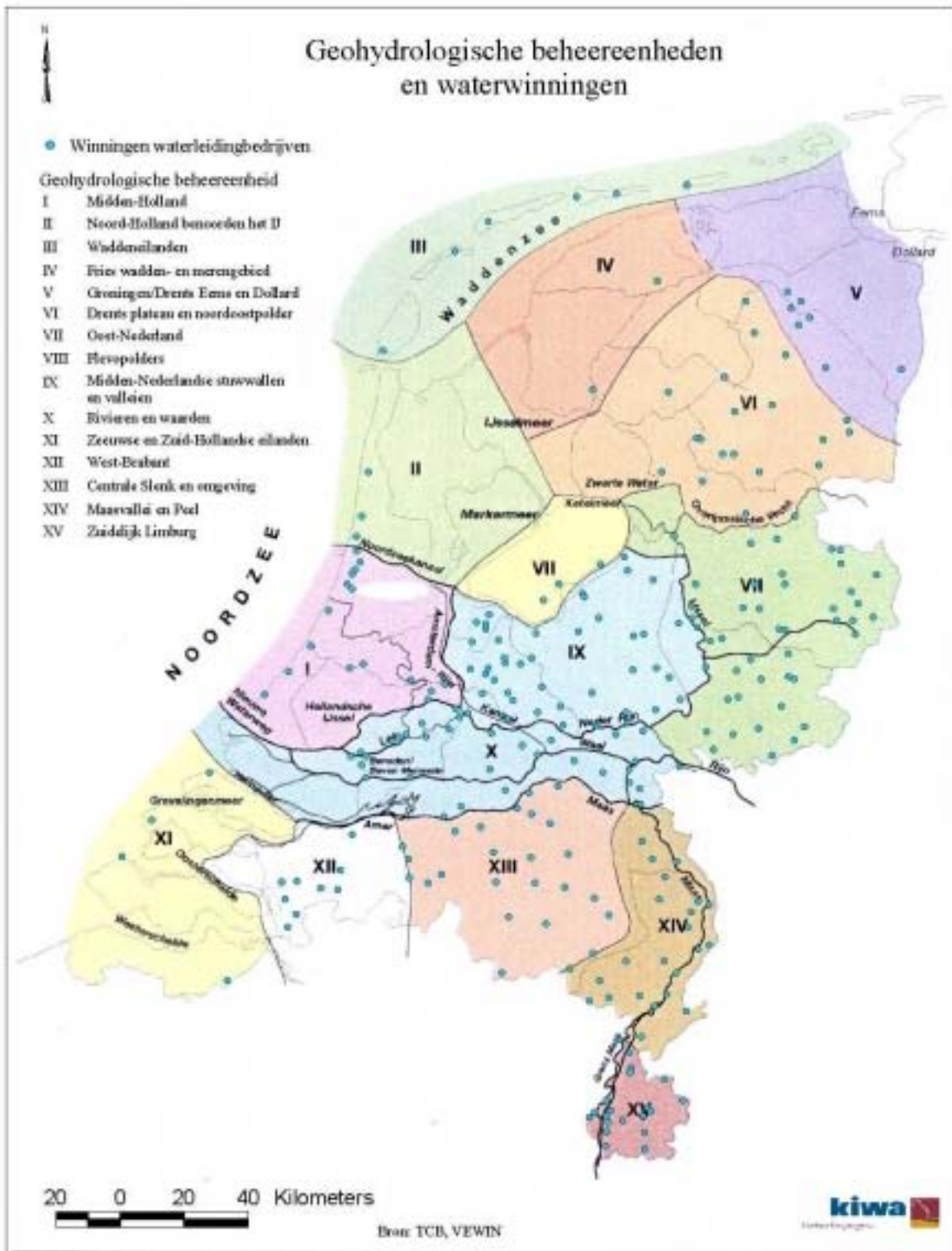


**Figuur 5** Mogelijkheden voor interactie tussen ruimtelijk en waterbeleid  
(Bron: van Rooy, 2001).

De grenzen worden naar verwachting bijgesteld op basis van de grenzen van het hoofdwatersysteem. In de Kaderrichtlijn Water worden de grenzen van de grondwaterlichamen gekoppeld aan stroomgebieden voor oppervlaktewater. De Technische Commissie Bodembescherming pleit echter voor grondwaterbeheer op basis van geo-hydrologische beheereenheden (koppeling infiltratie en exfiltratie). De geo-hydrologische beheereenheden zijn ingetekend in Kaart 3 en wijken af van de adviezen van de Commissie Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw.



**Kaart 2** De 17 deelstroomgebieden en ligging waterwinningen (Bron: commissie waterbeheer 21e eeuw, 2000: 48 en Vewin).



**Kaart 3** Geo-hydrologische beheereenheden voor grondwaterlichamen en ligging waterwinningen (Bron: Technische Commissie Bodembescherming 2001: 18 en Vewin).

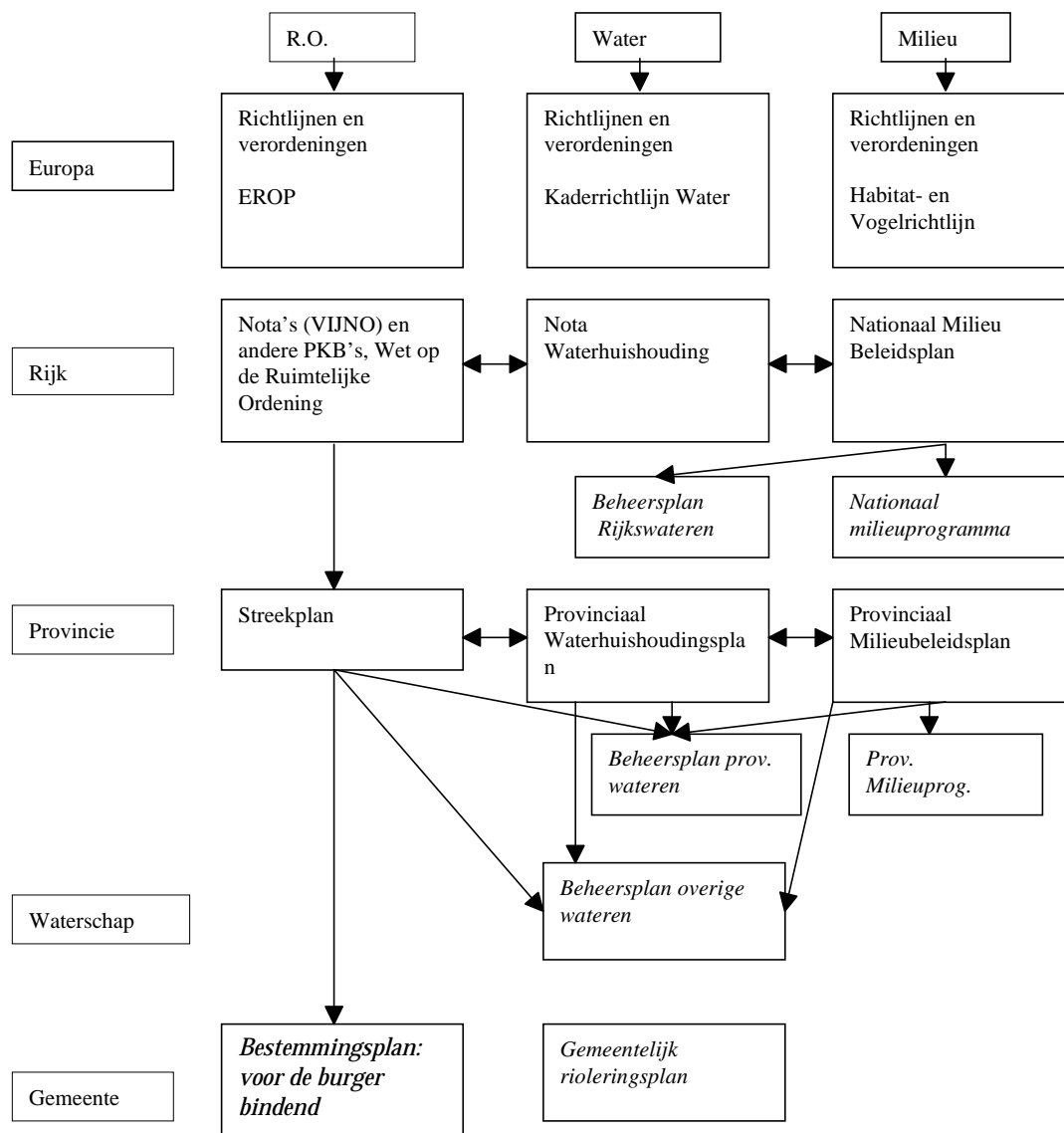
Op dit moment worden in diverse provincies, in samenwerking met waterschappen en gemeenten, deelstroomgebiedsvisies ontwikkeld. Zover waterleidingbedrijven hier nog niet bij betrokken zijn verdient het de aanbeveling hieraan mee te werken. De provincie Utrecht bestaat uit 2 deelstroomgebieden en ontwikkelt op dit moment een deelstroomgebiedvisie voor het stroomgebied 'Amstelland', zodat de visie in de zomer van 2002 klaar ligt (Redactie H2O, 2001). Het beleid voor deelstroomgebieden zal in 2005 in streekplannen verankerd worden.

De deelstroomgebiedsvisies dienen als basis voor het in 2002 af te sluiten Nationaal Bestuursakkoord Water (tussen VNG, IPO, Unie van Waterschappen en diverse ministeries). Het Nationaal Bestuursakkoord Water bekrachtigt het nieuwe waterbeleid voor de komende jaren.



# 5 Intermezzo: actoren en omgevingsbeleid

## 5.1 Planstelsels voor de fysieke omgeving



**Figuur 6** Planstelsels voor de fysieke omgeving (Bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2000 en van der Vlist, 1998).

→ *Coördinatie of rekening houden met (volgens de wet)*  
*Cursief gedrukte teksten: plannen zijn operationeel van karakter*  
*Optionele plannen zijn in bovenstaande schema niet opgenomen.*

Een verder uitwerking van het planstelsel is te lezen in paragraaf 5.2.



## 5.2 Karakterisering van de planstelsels

Niveau	R.O.	Milieu	Water
<b>Rijk</b>	Heeft sterke positie m.b.t. huisvesting, verstedelijking en infrastructuur	Cruciale rol in doelgroepenoverleg en normstelling	Bestemming en beheer Rijkswateren
<b>Provincie</b>	Alleen hoofdlijnen geen verordenende bevoegdheid	Verordenende bevoegdheid voor bijzondere milieukwaliteiten (drinkwater, natuur)	Verordenende bevoegdheid voor oppervlakte- en grondwater. Toezichthouder waterschappen
<b>Gemeente/ Waterschap</b>	Vaststellen juridisch bestemmingsplan en vergunningverlening	Verlenen milieuvergunningen geen verordenende bevoegdheid	Waterbeheerder: verlenen vergunningen op basis WVO en WHH. Verordenende bevoegdheid op basis van keur

*Figuur 7* Dominante praktijken binnen de planningsstelsels (*Bron: van der Vlist, 1998: 100*)

Bij bovenstaande karakterisering dient opgemerkt te worden dat in het planstelsel van de ruimtelijke ordening een aantal bevoegdheden zullen gaan veranderen in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (paragraaf 7.1). Ook in het milieubeleid vinden veranderingen plaats. Over het algemeen krijgen lagere overheden (gemeenten, waterschappen) meer bevoegdheden en taken toebedeeld. Voor gemeenten geldt dat het bestemmingsplan een zwaardere rol krijgt, de rol van de gemeente in het milieubeleid wordt eveneens zwaarder. Ook de waterschappen krijgen meer taken. In het nieuwe waterbeleid zullen deelstroomgebiedsvisionen ontwikkeld moeten worden waarbij de waterschappen een belangrijke rol spelen. Bovendien dienen waterschappen geconsulteerd te worden bij het ontwikkelen van een nieuw bestemmingsplan (artikel 10 Bro) en het toetsten van ruimtelijke ontwikkelingen aan de watertoets. Omdat het grondwaterbeleid op dit moment niet goed is geregeld wordt er gestudeerd op de mogelijkheid om naast het ondiepe grondwater ook het diepe grondwaterbeheer in handen van de waterschappen te leggen. In paragraaf 5.3 zal de problematiek rondom vernattingsschade en grondwaterbeheer verder behandeld worden.

De provincie vormt de spil in het netwerk. Enerzijds vertaalt de provincie beleid op nationaal niveau door naar de gemeenten, anderzijds krijgt de provincie een meer sturende en coördinerende functie. In het kader van internationalisering en de ontwikkeling van de Europese Unie spelen regio's (op provinciaal niveau) een belangrijke rol in ontwikkelingsvraagstukken.

<b>Object</b>	<b>R.O.</b>	<b>Milieu</b>	<b>Water</b>
<b>Bestemming gebouwen/ Inrichting</b>	Ja: bestemmingsplan	Nee	Nee
<b>Activiteiten</b>	Nee	Gemeentelijke milieuvergunning	WVO-vergunning
<b>Grondgebruik</b>	Drainage: ja Ploegen: ja Begreppelen: ja Maaien: nee Beweiden: nee Beregenen: nee Bemesten: nee (behalve in GWBG) Chemicaliën: nee (behalve in GWBG)	Drainage: nee Ploegen: nee Begreppelen: nee Maaien: nee Beweiden: nee Beregenen: nee Bemesten: nee (behalve in GWBG) Chemicaliën: nee (behalve in GWBG)	Drainage: ja Ploegen: ja Begreppelen: ja Maaien: nee Beweiden: nee Beregenen: ja Bemesten: nee Chemicaliën: nee
<b>Bestemming oppervlakte- en grondwater</b>	Ja: bestemmingsplan	Nee	Ja: beheersplan
<b>Activiteiten in en rond water</b>	Nee	Nee.	Ja: vergunning WHH en Keur
<b>Bestemming grondwater</b>	Nee	Nee	Ja: whh-plan en beheersplan
<b>Activiteiten m.b.t. grondwater</b>	Nee (behalve in relatie tot GWBG)	Ja: d.m.v. provinciale milieuverordening	Ja: d.m.v. provinciale verordening waterhuishouding

*Figuur 8 Instrumentele mogelijkheden (Bron: van der Vlist, 1998: 101)*

### 5.3 Vernattingschade en verantwoordelijkheden

*Status: geen status*

Grondwateroverlast is al jaren een groot probleem. Vele huishoudens (naar schatting 260.000) kampen met grondwateroverlast of vochtoverlast. Naast de directe schade aan huizen, gebouwen en constructies worden ziektes zoals cara gedeeltelijk aan grondwateroverlast toegeschreven. Mogelijke oorzaken voor grondwateroverlast zijn te geringe ontwateringsdiepte, veel neerslag, veranderingen in het grondwatersysteem, stopzetten van onttrekkingen, lekkende leidingen en bodemdaling (Redactie H2O, 2001).

Waterleidingbedrijven en industrieën worden op grond van huidig (en toekomstig) beleid in sommige gevallen gedwongen om hun (grond)waterwinning af te bouwen om verdrogende effecten op natuur te voorkomen. Waar vaak geen rekening mee wordt gehouden is het feit dat waterwinningen tientallen jaren deel uit hebben gemaakt van het watersysteem en dat afbouwen van de waterwinning het ingestelde evenwicht binnen het watersysteem kan verstoren. Gevolgen kunnen zijn hoge waterstanden en vernattingschade voor inwoners van stedelijke gebieden en andere functies. Een vreemde situatie is dat in de

winningsvergunning wel regelingen zijn opgenomen met betrekking tot schade door onttrekking maar geen regelingen met betrekking tot schade door het stopzetten van de onttrekking (Vewin, 2001). Het centrale vraagstuk bij vernattingschade is meestal wie schuldig is aan de schade, vaak verbonden aan onduidelijkheden aan het stedelijk grondwaterbeheer en diffuse veroorzakers. Ten aanzien van de aansprakelijkheid van grondwateroverlast, bijvoorbeeld als gevolg van peilbeheer, kon het waterschap in het verleden moeilijk aangesproken worden omdat zij slechts een inspanningsverplichting hadden. Deze ruimte is recent ingekort door de inspanningsverplichting te veranderen in een zorgvuldigheidsverplichting (Vewin, 2001).

Ook zijn er meer mogelijkheden voorhanden voor de burger om de schade van grondwateroverlast te verhalen in het geval van diffuse veroorzakers. De burger kan momenteel zijn gehele schadebedrag bij een deelveroorzaker verhalen, dit om te voorkomen dat de burger constant rondgestuurd wordt. De deelveroorzaker zal dan de schade, naar rato, op andere veroorzakers moeten verhalen (Vewin, 2001).

Bij discussies over grondwateroverlast in stedelijke gebieden worden soms ook waterleidingbedrijven als veroorzaker aangewezen terwijl de oorzaken zeer diffuus zijn. Toch kunnen de waterleidingbedrijven door hun gedegen kennis van het watersysteem of het opvoeren van de grondwateronttrekking een deel van de wateroverlast voorkomen (Vewin, 2001).

Door in gang gezette maatregelen in het kader van nieuw waterbeheer (water langer vast te houden) zal de problematiek in de steden in de toekomst waarschijnlijk verder verergeren (Vewin, 2001).

De toedeling van taken en verantwoordelijkheden voor het stedelijk grondwaterbeheer zal waarschijnlijk geregeld worden in 2005. De verdeling van verantwoordelijkheden zal echter van toepassing zijn op nieuwe schadegevallen. Om oude schadegevallen naar tevredenheid op te kunnen lossen wordt gepleit voor het oprichten van een fonds waaruit bestaande schadeclaims worden betaald (Redactie H2O, 2001).

Bij het toedelen van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot grondwateroverlast kan er aan gedacht worden om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het grondwaterbeheer (Vewin, 2001).

## 5.4 Actoren en grondstofbescherming

Actor	Taak
Ministerie van V.R.O.M.	Generiek beleid kwaliteit grond- en oppervlaktewater
Provincie Gelderland, Dienst Milieu en Water	Beleidsformulering voor bescherming grondwater; Opzetten regelgeving in Provinciale milieuverordening voor GWBG; Uitvoeren beleid: ontheffingen en vergunning verlening, toetsen bestemmingsplannen
Provincie Gelderland, Dienst Ruimte, economie en welzijn	Opstellen streekplan: stand-still/step forward principe; Opnemen zonering GWBG; Toetsen bestemmingsplan
Gemeente, Dienst Milieu	Vergunning verlening binnen GWBG
Gemeente, Dienst R.O.	Opstellen bestemmingsplan, opnemen zonering GWBG.
Waterschappen	Duurzaam beheer watersysteem: oppervlakte water en ondiep grondwater.

*Figuur 9 Actoren en grondstofbescherming (Bron: Gijssendorfer, 2000)*

*GBWG = grondwaterbeschermingsgebied*

Plan	Inhoud
Milieubeleidsplannen	Regelgeving in de Provinciale Milieuverordening (regels ter bescherming van milieubeschermingsgebieden: voor inrichtingen en gedragingen); Preventief planologisch beleid; Stimuleringsbeleid in GWBG (gebiedsgericht in kwetsbare gebieden)
Streekplan	Preventief planologisch beleid: stand-still/step forward principe
Bestemmingsplan	Opname juridische grenzen waterwingebieden en GWBG

*Figuur 10 Wetten en plannen voor grondstofbescherming (Bron: Gijssendorfer, 2000)*

Via het milieubeleid van de provincie worden restricties opgelegd aan functies binnen het GWBG. In de Provinciale Milieuverordening (PmV) zijn geen instructieregels opgesteld voor inrichtingen, er worden uitsluitend verboden gegeven voor inrichtingen in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden. Deze verboden zijn uitsluitend rechtsgeldig als zij in overeenstemming zijn met het vigerende bestemmingsplan. Bij tegenstrijdige regelgeving in een grondwaterbeschermingsgebied is het bestemmingsplan juridisch bindend. Voor inrichtingen moet een milieuvergunning worden aangevraagd bij de gemeente, de provincie is daarbij verplicht adviseur (Gijssendorffer, 2000).

### **Preventief planologisch beleid**

Het ruimtelijk beleid voor de bescherming van grondwater is in het streekplan uitgewerkt volgens het zogenaamde 'stand still/step forward'-principe. De uitwerking van dit principe betekent, dat uitbreiding van reeds bestaande risicovolle situaties (gebruik van grond en bouwwerken) slechts

aanvaardbaar is, als door de gemeente kan worden aangetoond dat hierdoor het milieurisico voor de winning van drinkwater niet wordt vergroot. Voor nieuwe ontwikkelingen geldt dat de risico's moeten worden afgewogen tegen de risico's van de huidige activiteiten ter plaatse. Het streekplan vervult daarnaast de rol van beoordelingskader bij goedkeuring van bestemmingsplannen. De provincie toetst bij een herziening van een bestemmingsplan daarbij onder andere op: opname van de 1- en 25-jaarszone in het bestemmingsplan en uitvoering van preventief planologisch beleid. Het bestemmingsplan is het enige juridisch bindende ruimtelijke ordeningsplan. Daarom is het van essentieel belang voor het preventieve planologische grondwaterbeschermingsbeleid in het streekplan in de bestemmingsplannen opgenomen wordt (Gijssendorffer, 2000).

### **Reserverings- en zoekgebieden waterwinning**

De provincie heeft de taak om voldoende grondwater van goede kwaliteit voor de winning van drinkwater te reserveren, daarvoor worden speciale gebieden gereserveerd. De provincie maakt hierbij onderscheid tussen zoekgebieden voor winningen (lange termijn) en reserveringsgebieden waarin winningen binnen een periode van 10 jaar in gebruik zullen worden genomen. Voor de reserveringsgebieden is hetzelfde beschermingsregime van kracht als voor grondwaterbeschermingsgebieden. De Provinciale Milieuverordening is niet van toepassing op reserveringsgebieden.

# 6 Ruimtelijke ontwikkelingen

## 6.1 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO), deel I

*Status: voorgenomen beleid, bijstelling in deel 3 VIJNO*

De VIJNO analyseert de opbouw van Nederland aan de hand van een lagenbenadering om vervolgens na een beschrijving van maatschappelijke trends, die ruimtelijke veranderingen veroorzaken, nieuw ruimtelijk beleid te presenteren. Het nieuwe beleid moet de (ruimtelijke) ontwikkelingen in de toekomst te sturen. *In onderstaande teksten zijn passages uit de VIJNO overgenomen.*

### 6.1.1 Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

*Bevolking en wonen*

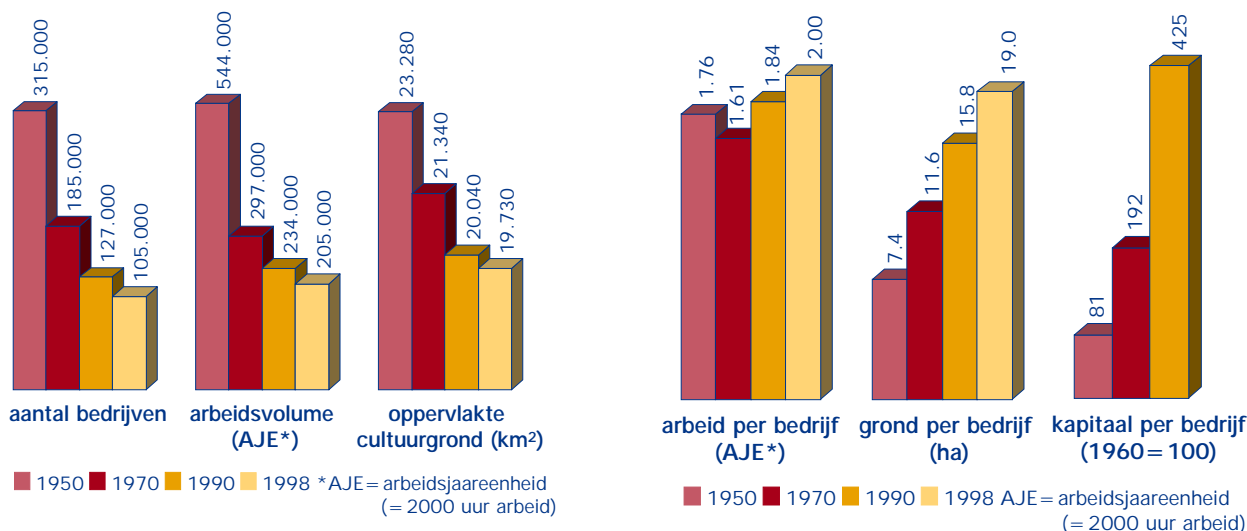
- Afnemende groei van de wereldbevolking, op Europees niveau wordt bevolkingsafname verwacht. Internationale migratie wordt belangrijker dan de demografische ontwikkeling;
- De gemiddelde leeftijd van de Europese bevolking zal verder stijgen. De ouderen zijn - mobieler, welgestelder en actiever dan eerdere generaties;
- Steeds meer kinderen zullen van allochtone afkomst zijn. Alleenstaanden krijgen een groter aandeel in de Europese bevolking;
- Het aantal huishoudens in Nederland blijft toenemen. In de jaren '80 en begin jaren '90 groeide het aantal huishoudens, gemiddeld 100.000 per jaar. De afgelopen jaren is dat aantal gedaald naar 75.000 (pagina 24 VIJNO);
- Nederlanders hechten steeds meer belang aan hun woonsituatie. De laatste 50 jaar zijn er in Nederland ruim 4 miljoen woningen gebouwd. De vraag naar bijzondere woonmilieus lijkt toe te nemen waarbij behoefte is aan stedelijk en groen wonen. Voor beide wensen schiet het aanbod nu tekort (pagina 25 VIJNO);
- Rond 1900 was 4 procent van Nederland bebouwd (stedelijke functies en infrastructuur), 20 procent bestond uit bos en natuur, en 52 procent was in gebruik voor agrarische doeleinden. De rest van Nederland bestond uit water. Rond 1996 bedroegen deze cijfers respectievelijk 14, 11 en 57 procent. In Nederland is deze trend sterk zichtbaar door het grote aantal steden en de kortere afstanden. Ook in gebieden waar open ruimte moest worden behouden voor natuur, landbouw en landschap doet deze trend zich voor. Waar stadsgewesten aan elkaar grenzen, ontstaan grotere stedelijke zones.

*Economie*

- Er ontstaat een internationale netwerkeconomie met een verregaande kennisintensivering in alle sectoren;
- Informatie- en communicatietechnologie ontwikkelt zich sterk.

### Landbouw, natuur en landelijk gebied

De ontwikkelingen in de landbouw sinds WO II kunnen worden gekarakteriseerd met de trefwoorden: expansie, intensivering, specialisatie, schaalvergroting en rationalisatie. De enorme productiestijging is tot stand gekomen op een steeds kleiner areaal cultuurgrond: het landbouwareaal daalde tussen 1950 en 1999 met ruim 20 procent (zie Figuur 11). Tegelijkertijd daalde het aantal bedrijven - met 50 procent - en het aantal werknemers in de landbouw (pagina 39 VIJNO).



**Figuur 11** Ontwikkeling in de landbouwsector (Bron: ministerie van VROM, 2001: 71).

- Voor de kortere termijn (tot 2005) zijn, naast de liberalisering van het Europese landbouwbeleid, vooral verscherpte eisen uit het EU-milieubeleid (nitraat- en fosfaatrichtlijnen) van belang. Ook is er bij consumenten een groeiende vraag naar kwaliteitsproducten in de vorm van veilige, gezonde en milieu- en diervriendelijke producten. Er zal een verschuiving optreden van bulkproducten naar kwaliteitsproducten en nieuwe markten zullen ontstaan (pagina 40 VIJNO);
- De ontwikkelingen in de landbouw worden beïnvloed door vele factoren: de verdergaande liberalisering en verbreding van het EU-beleid van landbouwbeleid naar 'plattelandsbeleid', een verstandiger omgang met risico's in de agrarische bedrijfsvoering, een lossere relatie tussen primaire sector en agribusiness, veranderingen in de waterhuishouding, verdere aanscherping van mestnormen, en een mogelijke vermindering van veevoederimporten. De ontwikkelingen in het Europees landbouwbeleid duiden op een vermindering van de prijssteun, meer inkomenssteun en meer steun in ruil voor tegenprestaties op het gebied van natuur, milieu en landschap (pagina 40 VIJNO). De betekenis van al deze markt- en beleidsontwikkelingen voor individuele landbouwbedrijven is nog onzeker. Op bedrijfsniveau zijn twee ontwikkelingsrichtingen te

onderscheiden: bedrijven die zich richten op de wereldmarkt en bedrijven die hun bedrijfsvoering verbreden (pagina 41 VIJNO). De eerste ontwikkeling zal gepaard gaan met een afname van de grondgebondenheid. In de tweede ontwikkeling zal massaproductie met kleine marges zal plaatsmaken voor hoogwaardige, gespecialiseerde en natuurlijke productie. Deze biologische of streekgebonden productie wordt steeds vaker gecombineerd met natuur- en landschapsbeheer en recreatie (pagina 90 VIJNO);

- Naast een landbouwproductiefunctie krijgt het landelijk gebied steeds meer een publieke functie als recreatief uitloopgebied voor stedelingen, als woon- en vestigingsgebied en als vindplaats van rust en ruimte. De in gang gezette verbreding van de landbouw zal steeds meer combinaties laten zien van natuur, landbouw en recreatie (pagina 87 VIJNO);
- Tot nu toe werden prioriteiten in het natuurbeleid voornamelijk gesteld op ecologische gronden. Het landelijk gebied, met name bos en natuurgebied, zal echter steeds meer worden beschouwd als openbaar domein waar kan worden gerecreëerd. Vooral in de Randstad bestaat een groot tekort aan groen in de omgeving..... Bovendien is het voor het behoud van de soortenrijkdom van groot belang om bij de verdere inrichting van de EHS (pagina 87 VIJNO).

#### *Milieu- en energiegebruik*

De belangrijkste knelpunten voor de komende periode zijn klimaatsverandering (CO<sub>2</sub>), verzuring (NO<sub>x</sub>, ammoniak), vermisting (stikstof, fosfaat), geluidshinder, bodem- en waterverontreiniging en verdroging. Ook blijkt de biodiversiteit nog steeds achteruit te gaan. De milieuproblemen treden voornamelijk op door verkeer en vervoer, in de energie-intensieve onderdelen van de economie (vooral de industrie) en in de niet-grondgebonden, intensieve veehouderij (pagina 59-60 VIJNO). In hoofdstuk 9 wordt uitgebreider ingegaan op milieubeleid;

#### *Toename druk op de ondergrond*

In de speurtocht naar duurzame energieconcepten zal ook de ondergrond steeds vaker worden benut. Voorbeelden zijn de onttrekking van warmte en koude aan bodem en grondwater voor het verwarmen en koelen van gebouwen, de tijdelijke opslag van energie, en de opslag van CO<sub>2</sub> voor gebruik in glastuinbouw en industrie (pagina 64 VIJNO). Deze ondergrondse ruimtebehoeften (met inbegrip van de bijbehorende, bovengrondse installaties) kunnen conflicteren met ondergrondse transportsystemen, grondwaterstromen maar ook met andere vormen van ondergronds ruimtegebruik.

### **6.1.2 De ruimtevraag**

Wanneer alle claims bij elkaar worden opgeteld, zou de volgende ruimtevraag tot 2030 kunnen ontstaan.

<b>Functie</b>	<b>Ruimtebeslag 1996 (ha)</b>	<b>Ruimtebehoefte 2030 (ha)</b>
<b>Wonen</b>	224.231	39.000 tot 85.000
<b>Werken</b>	95.862	32.000 tot 54.000
<b>Infrastructuur</b>	134.048	35.000 tot 60.000



<b>Recreatie en sport</b>	82.705	144.000
<b>Water</b>	765.269	490.000
<b>Natuur en landschap</b>	461.177	333.250
<b>Landbouw</b>	2.350.807	-170.000 tot -475.000

*Figuur 12* De ruimtevraag tot 2030 (Bron: ministerie van V.R.O.M., 2001d: 17).

In deel 3 van de VIJNO zijn meer gedetailleerde gegevens opgenomen over de ruimtevraag per regio, uitgesplitst naar functies.

### **6.1.3 Gevolgen van de VIJNO voor de bedrijfstak**

#### *Internationaal*

Het Nederlandse ruimtelijke beleid wordt steeds vaker door internationale regelingen en instructies bepaald. Vrijwel alle richtlijnen en instructies zijn juridisch bindend. Voorbeelden hiervan zijn: de Europese Kaderrichtlijn Water, het Europees Ruimtelijk Ordeningsperspectief, landbouwbeleid (Nitraatrichtlijn, structuurfondsen), de Vogel- en Habitatrichtlijn (paragraaf 8.2), de EU-richtlijn over de milieueffectrapportage en een nog te publiceren richtlijn voor de milieutoets.

#### *Landbouw, natuur en landelijk gebied*

- Het landelijk gebied staat voor de opgave om functies te combineren zodat tegenwicht geboden kan worden aan de groeiende ruimtevraag vanuit het stedelijk gebied. Landbouw, recreatie, natuurontwikkeling, waterberging en waterwinning zouden samen kunnen gaan;
- Als waterleidingbedrijven er in slagen de stedelijke recreant aan te trekken kan groot maatschappelijk draagvlak verkregen worden voor waterwinning. Bovendien vindt bewustwording over water en waterwinning plaats;
- Er is een toenemende behoefte om water te bergen. Hier liggen grote kansen voor de waterleidingsector, bijvoorbeeld voor in het kader van verdrogingsbestrijding (Kaart 4);
- Groene contourgebieden. Binnen gebieden met een groene contour worden bijzondere natuurwaarden of eenheden met cultuurhistorische of archeologische monumenten in stand gehouden. Deze waarden worden beschermd tegen ingrepen als gevolg van bebouwing, infrastructuur en intensieve vormen van landbouw. Het gaat hier om gebieden die zijn aangewezen als EHS, de gebieden die op de werelderfgoedlijst (UNESCO) staan en gebieden die een beschermde status hebben op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De zoekgebieden voor de groene contouren zijn te vinden op Kaart 5. Binnen groene contourgebieden geldt de 'nee, tenzij afweging' voor alle ingrepen binnen en in de nabijheid van groene contouren die mogelijk de bestaande waarden en wezenlijke kenmerken aantasten. De 'nee, tenzij' afweging geldt bijvoorbeeld voor verblijfsrecreatie, infrastructuur, ontgrondingen en windturbinecomplexen. Voor nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij geldt de

'nee-tenzij' afweging ook binnen een zone van 250 meter rondom de voor verzuring gevoelige delen van de EHS. Provincies en gemeenten wordt gevraagd de groene contourgebieden in streek- en bestemmingsplannen nader vast te leggen. Op kaart Kaart 5 is te zien dat van de in totaal 268 winningen circa 39 winningen in Vogelrichtlijnggebieden liggen. In totaal zullen er ongeveer 130 winningen binnen (of grenzen aan) de toekomstige groene contouren liggen, gebaseerd op de bruto begrenzing van de EHS;

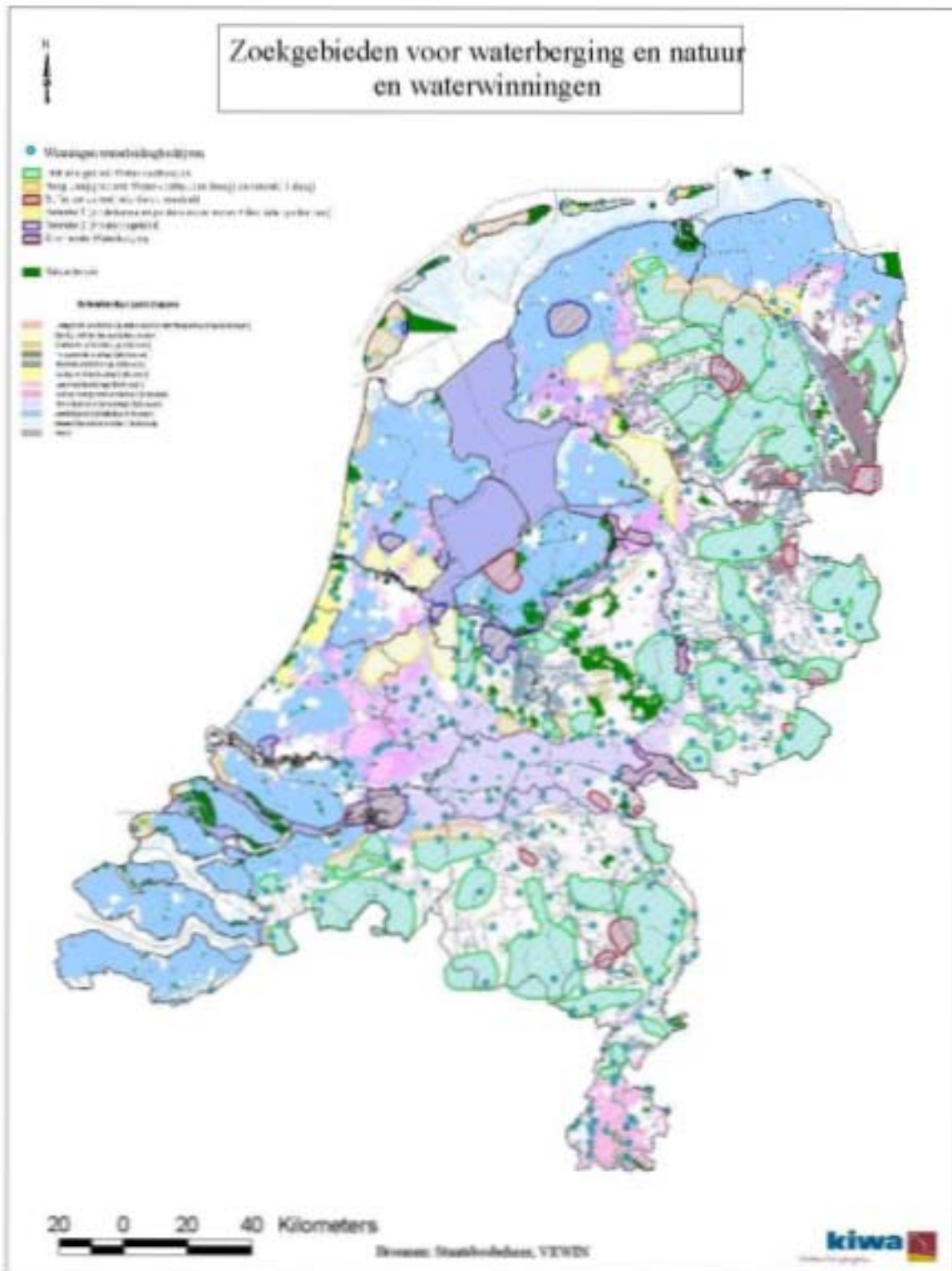
- Bescherming van infiltratiegebieden. Vanuit hun functie als infiltratiegebieden voor regenwater is het noodzakelijk de milieukwaliteit van hoge droge zandgronden en beekdalen te herstellen. Dit stelt eisen aan het grondgebruik. In de zandgebieden (de infiltratiegebieden) wordt de transformatie naar schone gebruiksvormen ondersteund;
- Om de ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit binnen de EHS te versterken en te investeren in grotere eenheden natuur is in het kader van de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' afgesproken dat in 2020 ten minste zeven nieuwe robuuste (kaart Kaart 9) verbindingen gerealiseerd worden (pagina 28/29 VIJNO).

#### *Stedelijk gebied en recreatie*

- Tussen de stedelijke netwerken, met name in de Randstad, wordt een groen-blauwe dooradering gerealiseerd. De groen-blauwe verbindingen hebben naast een recreatieve en landschappelijke functie ook een functie als drager van natuurwaarden. Daarbij wordt ingezet op het vasthouden van water (pagina 42 VIJNO). Waterleidingbedrijven kunnen zich sterk profileren door waterwingebieden op te laten nemen in deze groen-blauwe dooradering en de maatschappelijke wens naar groen te bevredigen;
- Rondom stedelijke gebieden worden rode contouren getrokken waarbinnen de stedelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Binnen de rode contouren ligt de nadruk op transformeren en intensiveren van functies. Wanneer waterwinningen binnen de rode contouren komen te liggen zou het voortbestaan van de waterwinning bedreigd kunnen worden, alhoewel in deel 3 van de VIJNO rekening gehouden wordt met waterwinning bij het bepalen van de rode contouren.

#### *Waterbeleid*

Er is behoefte aan waterberging. De ruimte voor waterberging kunnen waterleidingbedrijven aanbieden, in samenhang met natuur- en recreatieve doelstellingen (zie ook Kaart 4). Binnen de kaders van het waterbeleid wil het Kabinet inzetten op een betere bescherming van infiltratiegebieden (pagina 31, VIJNO).



**Kaart 4** Zoekgebieden voor waterberging in SGR2 (niet definitief) en de ligging waterwingebieden (Bron: ministerie van LNV en Vewin).



**Kaart 5** Ligging van waterwingebieden en zoekgebieden voor de groene contouren (Bron: ministerie van VROM en Vewin).



**Kaart 6** Ligging van waterwinningen ten opzichte van waterplannen in de VIJNO (Bron: ministerie van VROM en Vewin).

## **6.2 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deel 3**

*Status: definitief beleid*

In algemene zin blijven de beleidsuitgangspunten, verwoord in VIJNO deel 1, overeind. In deel 3 van de VIJNO zijn echter, naar aanleiding van inspraakreacties op VIJNO deel 1, een aantal onderwerpen veranderd. Bovendien zijn aankondigde uitwerkingen verder gedetailleerd, instrumenten benoemd en taken tussen verschillende overheidslagen onderscheiden. Hieronder zijn veranderingen of aanvullingen ten opzichte van VIJNO deel 1 beschreven (zie ook bijlage II).

### **6.2.1 Rode contouren en stedelijk gebied**

Het beleid van de rode contouren wordt gehandhaafd en is verder ingevuld. Verstedelijking zal voornamelijk plaats moeten vinden binnen zogenaamde bundelingsgebieden, deze gebieden zijn aangegeven in Kaart 7. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om deze bundelingsgebieden aan elkaar te laten groeien. Door middel van buffergebieden (regionale parken) zou ruimte voor recreatie behouden moeten blijven. De regionale parken vervangen daarmee tegelijkertijd het concept van de rijksbufferzones.

Om de zoekgebieden voor de rode contouren vast te kunnen stellen worden door provincie en gemeente integrale structuurvisies opgesteld. De gemeenten werken de structuurvisies gedetailleerder uit en leggen de definitieve contourgebieden vast in het bestemmingsplan voor bebouwde gebieden met een oppervlakte groter dan 5 hectare met een periode van 10 jaar. Voor gebieden die niet binnen een bundelingsgebied vallen gelden de huidige bebouwingsgrenzen als rode contour, met inbegrip van de geplande uitbreidingen op basis van het vigerende bestemmingsplan. Ondanks dat bij wijziging van de contourgebieden het streekplan moet worden aangepast zal er wel flexibiliteit ingebouwd worden.

De ligging van een waterwinning binnen een rode contour heeft consequenties voor de grondwaterkwaliteit. Dit wil niet zeggen dat het in de toekomst onmogelijk zal zijn om grondstof te winnen binnen een rode contour. Er ligt een belangrijke uitdaging bij de waterbedrijven en gemeenten om de vormgeving van de waterwinning en de inrichting van activiteiten binnen die rode contouren zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Gemeenten zijn daarin voor de bedrijven een belangrijke partner. Maar ook de vraag of een winning die binnen een rode contourgrens ligt, wel gecontinueerd kan worden kan daarbij aan de orde komen. Overigens wordt over stedelijke uitbreidingen gezegd: *“Bij het bepalen van de rode contouren moet aan de volgende criteria worden voldaan:.....uitbreidingen worden zo gesitueerd dat geen nadelige effecten optreden voor de waterhuishouding.....aantasting van de drinkwatervoorziening en verdroging van natuurgebieden”* (Ministerie van VROM, 2001e: 71). In hoeverre bovengenoemde uitspraak ‘hard’ wordt gemaakt zal in de toekomst moeten blijken.



**Kaart 7**      **Overzicht van bundelingsgebieden in Nederland (Bron: ministerie van VROM, 2001e)**

### **6.2.2 Groene contouren en ontwikkeling van het landelijk gebied**

Naast de reeds genoemde gebieden die binnen de groene contourgebieden gebracht worden (paragraaf 0), zullen aanvullend een aantal cultuurhistorische (Belvedere-gebieden), Nationale Landschappen en robuuste ecologische verbindingzones een beschermde status krijgen. Provincies maken voor alle groene contourgebieden gebiedsbeschrijvingen en benoemen de te beschermen waarden. Gemeenten leggen de benoemde gebieden ruimtelijk beleid vast in het bestemmingsplan. Zoals gezegd geldt binnen de groene contourgebieden het 'nee-tenzij' beleid. Voor de gebieden die onder de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingswet vallen gelden echter de (strengere) Europese regels. Het 'nee-tenzij' beleid is alleen van toepassing op nieuwe functies en mag door redenen van groot openbaar belang gepasseerd worden, ook wanneer er bijvoorbeeld geen reële alternatieven voorhanden zijn. Binnen de groene contourgebieden geldt bovendien het compensatiebeginsel.

### **6.2.3 Water**

Om de afweging van ruimtelijke opgaven voor watersystemen beter onderbouwen is de watertoets geïntroduceerd. In deel 3 is de inhoud en de functie van de watertoets nader geconcretiseerd en verbeeld in Kaart 8. De doelstelling om grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen krijgt een nadere invulling, een belangrijke stap voor grondstofbescherming waterwinningen: *“Zorgen over de kwaliteit van het grondwater hebben het kabinet doen besluiten de vervuiling van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden versneld te verminderen. Daartoe is de watertoets aangevuld. Bovendien wordt de ontwikkeling van ‘schone’ functiecombinaties met water in deze gebieden gestimuleerd”* (Ministerie van VROM, 2001e: 40).

De deelstroomgebiedsvisies, een opmaat naar het af te sluiten Nationaal Bestuursakkoord Water in 2002, worden gebruikt voor de ontwikkeling van de ruimtelijke) structuurvisies. Op deze manier wordt er zorg gedragen dat bij het opstellen van de rode contouren rekening gehouden wordt met de wateropgaven.

Over de inrichting van het duingebied wordt gezegd: *“Het kabinet houdt vast aan de keuze voor de natuurfunctie van de duinen. Mogelijke ruimtelijke implicaties hiervan worden opgenomen in een herziening van het beleid voor de waterwinning”* (Ministerie van VROM, 2001e).





**Kaart 8** Gebieden die beïnvloed worden door de watertoets (Bron: ministerie van VROM, 2001e en Vewin).

### 6.2.3.1 Conclusies waterbeleid

Eenzijds is er in het ruimtelijk beleid veel aandacht voor water en de (bescherming van de) watervoorziening, zoals bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden in de watertoets en het stimuleren van schone landgebruiksvormen in infiltratiegebieden, anderzijds is ook in het derde deel van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening het dogma over systeembenadering en de plaats van waterleidingbedrijven in watersystemen duidelijk terug te vinden, getuige de volgende zin: *“Voor een goed beheer van de zoetwatervoorraad en het herstel van de Nederlandse natuurgebieden worden de watervragende functies (drink- en industriewaterwinning, natte natuur) bij voorkeur gesitueerd op die plekken waar van nature al veel water beschikbaar is (kwelgebieden en benedenstroomse gebieden) en wordt gekozen voor het versneld verminderen van de vervuiling van grondwater in de infiltratiegebieden. Dit betreft in ieder geval de grondwaterbeschermingszones en de gebieden die grote eenheden hydrologisch kwetsbare natuur beïnvloeden* (Ministerie van VROM, 2001e: 96).

*“In Hoog-Nederland dient het beleid van de overheden gericht te worden op het langer vasthouden en schoonhouden van water. Daarbij wordt een accent gelegd op kleinschalige maatregelen en op de ontwikkeling naar schoon ruimtegebruik in de infiltratiegebieden”* (Ministerie van VROM, 2001e: 96).

Natuurlijk is het positief wanneer beleid wordt geformuleerd om grondbeschermingsgebieden en infiltratiegebieden te beschermen tegen vervuulende en bedreigende functies. De insteek van de systeembenadering is echter een grote bedreiging voor de continuering van sommige waterwinningen. De centrale vraag is hierbij niet de bescherming van waterwinningen maar de plaats van waterwinningen in het watersysteem. Deze discussie is veel fundamenteeler van aard en kan ingrijpende gevolgen voor waterwinningen hebben.

### 6.2.4 Landbouw

In deel 3 van de VIJNO wordt eveneens gedetailleerder ingegaan op de ontwikkeling van verschillende landbouwvormen. In onderstaande teksten zullen een aantal landbouwvormen kort behandeld worden.

#### *Glastuinbouw*

Glastuinbouw wordt geconcentreerd in 10 door het rijk aangewezen concentratiegebieden.

#### *Grondgebonden landbouw*

De bollenteelt wordt eveneens geconcentreerd in concentratiegebieden. Nieuwe bollengebieden worden gesitueerd buiten de groene contourgebieden en mogen geen ernstige problemen veroorzaken voor de waterhuishouding. Het ontwikkelingsperspectief van de landbouw, in algemene zin, dient per provincie in overleg met de provincie vastgesteld te

worden en wordt vervolgens opgenomen in het streekplan. Vanuit het rijk wordt gestuurd op:

- Noordelijke open ruimte (inclusief Flevoland): goede mogelijkheden voor grondgebonden landbouw;
- Zandgebieden: minder milieudruk en concentreren van intensieve veehouderij, inzetten op verbreding van activiteiten;
- Rivierengebied: handhaven ontwikkelingsmogelijkheden van de grondgebonden landbouw samen met meer ruimte voor water. Er zijn mogelijkheden aanwezig voor beperkte schaalvergroting;
- Zeeuws-Zuid-Hollandse Delta: door de toenemende verzilting zullen bepaalde gebruiksvormen in hun ontwikkeling belemmerd worden. Andere gebruiksfuncties krijgen meer kansen zoals de melkveehouderij;
- Droogmakerijen en veenweidegebieden: in bepaalde delen van dit gebied zullen de productie omstandigheden ingrijpend wijzigen door veranderend waterbeheer. Toch dient de landbouw tussen de grote steden in West-Nederland gehandhaafd te worden.

#### *Intensieve veehouderij*

In concentratiegebieden (oost en zuid Nederland) van intensieve veehouderij is de Wet Herstructurering Varkenshouderij van toepassing. Binnen deze reconstructiegebieden worden drie soorten gebieden onderscheiden: landbouwontwikkelingsgebieden (nadruk op de ontwikkeling van de landbouw), verwevingsgebieden (verweven van diverse functies) en extensiveringsgebieden. Binnen de extensiveringsgebieden zal ingezet worden op de uitplaatsing of extensivering van landbouwbedrijven die gevestigd zijn binnen een zone van 250 meter rondom de natuurkernen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en binnen groene contourgebieden.

Waar mogelijk worden agrarische bedrijfsterreinen ontwikkeld, mits binnen een rode contour.

### **6.3 Ondergronds ruimtegebruik**

De ondergrond wordt steeds intensiever gebruikt. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden in:

- *“Het fysiek creëren en vervolgens gebruiken van ruimtelijke voorzieningen in de ondergrond.... Zoals winkel, parkeergarages...verdiepte wegen...ondergrondse lijninfrastructuur (buisleidingen, spoor- en metrolijnen...);*
- *Het gebruik van de ondergrond voor kabels en lokale distributieleidingen;*
- *Het gebruik van de ondergrond als opslagvoorziening (zoals warmte/koude opslag, CO<sub>2</sub> en gasopslag of opslag van afval);*
- *Het gebruik van de ondergrond voor de winning van delfstoffen, energie e.a. (thermaal water, geo-thermische energie, minerale olie, gas, zout)”* (Ministerie van VROM, 2001b: 89-90).

De meeste functies zijn afhankelijk van wat er in de bovengrond gebeurt (zoals waterwinning) en ze beïnvloeden elkaar in dezelfde grondlaag. Dus bij een goede planning dienen zowel de bovengrondse als de ondergrondse functies een belangrijke rol te spelen in visievorming over de ruimtelijke inrichting (bijvoorbeeld bodembeschermingsgebieden, de EHS,

archeologische en cultuurhistorische waarden). *“De regering heeft geconstateerd dat er geen aanleiding is om in het voorliggende wetsvoorstel specifieke bepalingen ter zake van ondergrondse bestemmingen op te nemen”* (Ministerie van VROM, 2001b: 90). De bestaande regels voor milieu en veiligheid zijn ook bij ondergrondse activiteiten van kracht. Ook bij de ontwikkeling van het nieuwe bestemmingsplan is aangegeven dat de noodzaak tot nieuw ondergronds beleid op dit moment (nog) niet aan de orde is.



## 7 Ruimtelijk beleid, processen en actoren

Processen en betrokken partijen zullen binnen het ruimtelijk beleid in de toekomst veranderen wanneer de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening vastgesteld zal worden. Daarnaast zal het ruimtelijk beleid invloed hebben op hoe een waterleidingbedrijf strategieën ontwikkelt en welke partijen binnen het ruimtelijk beleid interessant zijn om doelen met betrekking tot de drinkwaterproductie te verwezenlijken.

### 7.1 Ontwerp Wet op de Ruimtelijke Ordening

*Status: voorontwerp van een wettekst, niet definitief. Onderstaande teksten zijn overgenomen van de website van het ministerie van VROM en het voorontwerp Wet op de Ruimtelijke Ordening.*

*Naar een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening*

De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die stamt uit 1965, is verouderd en te complex geworden. *“Het voorontwerp omvat een totaal nieuwe opzet van de Wet op de ruimtelijke ordening .. zodat kwaliteitseisen van verschillende beleidsterreinen (milieu, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing) kunnen worden meegenomen in het bestemmingsplan”* (Bron: [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)). De nieuwe wet zal niet direct gevolgen voor de watervoorziening hebben maar het contact met gemeenten en de strategie om (grond)water via provinciaal- en gemeentelijk beleid te beschermen zou kunnen veranderen.

*Sterke positie bestemmingsplannen*

De positie van het bestemmingsplan wordt in de toekomst verstevigd:

- Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Voorheen gold die plicht alleen voor buiten de bebouwde kom;
- Vrijstellingen (artikel 19 van de huidige WRO) zijn beperkt tot een 'krummellijst', die is vastgelegd in een AmvB;
- Door goedkeuring van Gedeputeerde Staten achteraf te vervangen door een toets tijdens de totstandkoming, wordt de bestemmingsplanprocedure verkort (van 58 naar 34 weken);
- Bestemmingsplannen ouder dan tien jaar worden bevroren, waardoor gemeenten geen vergunningen meer kunnen afgeven;
- Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen;
- Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid;

*Effectieve sturing rijk en provincies*

Elke bestuurslaag krijgt verantwoordelijkheden en wettelijke mogelijkheden. Rijk, provincies en gemeenten kunnen een structuurvisie opstellen. Dit is een strategisch document met een visie op toekomstige ontwikkelingen in en ruimtelijke kwaliteit van een gebied. *“De structuurvisie is een beleidsdocument dat als basis dient voor de inzet van bestuurlijke instrumenten (prioriteiten, bestuursovereenkomsten, financiën) en dat de grondslag kan bieden voor de inzet van normatief instrumentarium (juridisch bindende regels)”* (Ministerie van VROM

2001b: 36). De structuurvisie is niet juridisch bindend voor derden, alleen voor de overheidsorganen. De structuurvisies vervangen de planologische kernbeslissing (rijk) en het streekplan (provincie).

Rijk en provincie kunnen sturend optreden door:

- Om beleidsdoelen uit de structuurvisie te realiseren kunnen inhoudelijke instructie worden gegeven. Instructies moeten bij het vaststellen van een bestemmingsplan in acht worden genomen. Is een bestemmingsplan in strijd met zo'n instructie dan kunnen rijk of provincie het bestemmingsplan bevrozen of wijzigen. De aanwijzingen en concrete beleidsbeslissingen en provinciale goedkeuring komen te vervallen;
- Voorafgaand aan een bestemmingsplan kunnen rijk en provincie een voorbereidingsbesluit nemen. Daarmee beschermen ze een gebied, met een bovenlokaal belang, tegen ongewenste ontwikkelingen (bouwen in een rivierbed, vestiging intensieve veehouderij);
- Soms achten rijk of provincie zichzelf verantwoordelijk voor regie en uitvoering van het begin tot het einde van het project. In de procedure kan ook het bestemmingsplan door Rijk of gemeente worden aangepast, mits er toestemming van de Tweede Kamer is. De procedure kan ingezet worden bij de aanleg van bijvoorbeeld grootschalige infrastructuur;
- Rijk en provincie hebben bevoegdheid om zelf de ontwikkeling van bestemmingsplannen ter hand te nemen bij vraagstukken van bovenlokaal belang. In dat geval stellen zij zelf, en niet de gemeente, het bestemmingsplan vast en verlenen ook de vergunningen.

#### *Doeltreffende handhaving*

De nieuwe wet biedt de gemeenten adequate bevoegdheden en instrumenten. Naast de bestaande middelen kan de gemeente:

- Overtredingen van het bestemmingsplan aanmerken als een economisch delict en daardoor hogere boetes opleggen;
- Toezichthouders met bevoegdheden conform de Algemene wet bestuursrecht aanstellen.

Ook toezicht op handhaving door de gemeente is belangrijk:

- Aandacht voor handhaving in jaarlijkse gemeentelijke verslaglegging;
- Bestuurlijk toezicht op gemeenten door de minister van VROM;
- Verscherpt toezicht op een gemeente door de VROM-inspectie;
- Mogelijkheid tot vernietiging van door de gemeente afgegeven vergunningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan en het ongedaan maken van de feitelijke gevolgen (herstel in oude toestand).

#### *Procedures en rechtsbescherming*

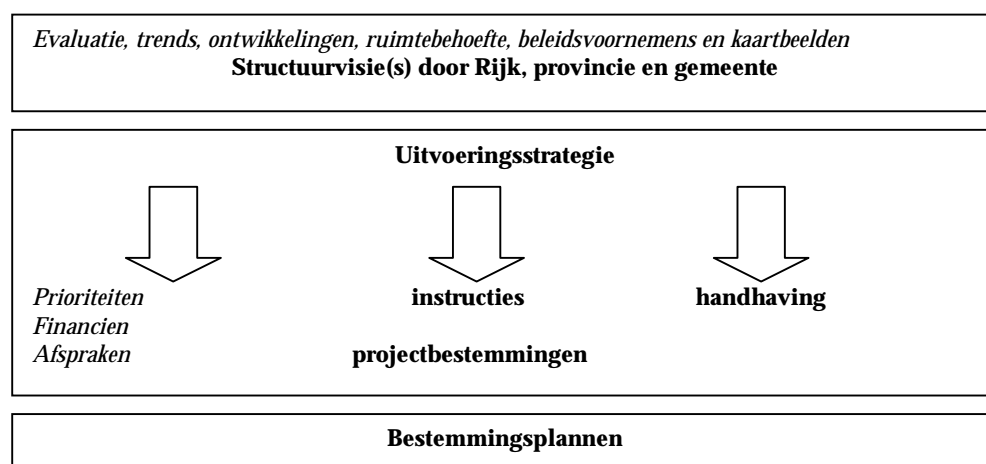
In de nieuwe WRO wordt het instrumentarium versoepeld door het aantal rechtsbeschermingsprocedures te beperken. Het is de bedoeling dat de burger bij een rechtspersoon in beroep kan gaan, de Raad van State. Op deze manier ontstaat er meer overzicht en consistentie in de rechtspraak.

### *Financiële regelingen*

De nieuwe WRO wordt afgestemd op de Nota Grondbeleid. Planschadevergoedingen worden gematigd, door in de wet vast te leggen welk percentage van de daling van inkomen of vermogen niet wordt vergoed. Dit wordt gezien als 'normaal maatschappelijk risico', dit risico is nu op 10% van de totale waarde vastgesteld.

### *Intergemeentelijke samenwerking*

Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van ruimtelijke ordening is de verantwoordelijkheid van die gemeenten zelf. Wordt het niets, dan kan de provincie ingrijpen. Door nieuwe bevoegdheden in de WRO kan zij ruimtelijke besluitvorming op regionaal niveau afstemmen of daarin dwingend sturen. Dat kan door een structuurvisie voor dat gebied vast te stellen of specifieke, gebiedsgerichte instructies voor gemeenten op te stellen.



*Figuur 13* Opzet nieuwe WRO (Bron: ontwerp tekst WRO).

De structuurvisies leggen de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid vast. Hierbij speelt de integratie van andere beleidsterreinen een essentiële rol. *“Daarbij kan in relatie tot de beoogde functies voor het gebied rekening worden gehouden met de milieubelasting ervan. Op deze wijze ingevuld biedt een structuurvisie dan tevens een basis voor het gemeentelijk milieubeleid”* (Ministerie van VROM, 2001b: 55).

#### **7.1.1 Ontwikkelingen**

- Het ruimtelijk beleid wordt steeds meer een integratiekader van verschillende beleidsvelden, bijvoorbeeld voor milieukwaliteit: *“De wens wordt sterker om meer dan tot nu toe kwaliteitseisen vanuit verschillende beleidsterreinen met een ruimtelijke dimensie te vertalen in de ruimtelijke ordening, ....gedacht aan (milieu)kwaliteitseisen met betrekking tot de gezondheid en veiligheid van mensen, maar ook ten aanzien van stank en geluid. Verder kan gedacht worden aan kwaliteitseisen met ruimtelijke implicaties op het gebied van waterbeheer, ontwikkeling van natuur en/of recreatie, bescherming van culturele en archeologische waarden, energievoorziening...”* (Ministerie van V.R.O.M., 2001b: 41). *“...zelfs verplicht kan zijn...dat het bestemmingsplan*



*ruimtelijke relevante milieukwaliteitseisen kan bevatten waaraan vergunningen kunnen worden getoetst” (Ministerie van V.R.O.M., 2001b: 43);*

- De wettelijke verplichting om te overleggen met andere bestuursorganen bij het ontwikkelen van een bestemmingsplan komt te vervallen, dus ook het overleg tussen gemeente en waterschap in het kader van artikel 10. Er wordt nog gestudeerd op de vraag hoe de waterbelangen toch in het voortraject ingebracht kunnen worden;
- Voor de ondergrond zullen voorsnog geen aparte bepalingen worden opgenomen in het bestemmingsplan.

### **7.1.2 Gevolgen voor de bedrijfstak**

- Doordat structuurvisies het streekplan overbodig maken kan de vaststelling van de grondwaterbeschermingszones en de doorwerking ervan naar gemeentelijke bestemmingsplannen in de knel komen. De opname van grondwaterbeschermingszones zal of door de gemeente gedaan moeten worden of via een instructie van rijk of provincie moeten plaatsvinden;
- Doordat de rol van het bestemmingsplan (in juridische zin) verder wordt versterkt zullen waterleidingbedrijven hier steeds alerter op moeten worden. Burgers krijgen meer mogelijkheden om bestemmingsplanwijzigingen aan te vragen waardoor de bestemmingsplanwijzigingen (in de Staatscourant) steeds beter ‘gemonitord’ moeten worden;
- Nu ook voor binnen de bebouwde kom het opstellen van een bestemmingsplan verplicht is, kunnen de grenzen van grondwaterbeschermingsgebieden in deze gebieden juridisch verankerd worden. Op dit moment is dat soms niet het geval (Gijsendorffer: 2000);
- Omdat het Rijk en provincie nog steeds een significante invloed op het lokale beleid kunnen uitoefenen zullen ook de gevolgen van deze bevoegdheden nauwlettend in de gaten gehouden moeten worden;
- In principe hebben waterleidingbedrijven voordeel bij het strakkere controleregime door de gemeentes. Er zijn meer mogelijkheden om gemeenten op hun beleid aan te spreken.

#### *Voorbeeld*

Het Rijk de provincie verplichten om de contouren, zoals bepaald in de VIJNO, via een instructie, vast te leggen in een provinciale verordening. Dit werkt vervolgens weer door naar de betreffende gemeenten (Ministerie van VROM, 2001b: 99).

# 8 Natuurbeleid en landelijk gebied

## 8.1 Natuur voor mensen, mensen voor natuur

*Status: beleid*

De Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur' verwoordt het natuurbeleid voor de komende 10 jaar en vervangt andere nota's zoals de Nota Landschap en het Natuurbeleidsplan. Bovendien fungeert de Nota als bouwsteen voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO) en het Structuurschema Groene Ruimte 2 (SGR2).

Hoofddlijn van de Nota is de verbreding van het natuurbeleid. Natuur is er voor de mensen en wordt tegelijkertijd door mensen beschermd, bewerkt en ontwikkeld. Natuur is een collectief goed waar iedereen gebruik van mag maken maar dat brengt ook verplichtingen en zorg met zich mee. In de Nota zijn alle vormen van natuur waardevol, met verschillende gradaties van natuurlijkheid, waarbij landschap een meer nadrukkelijke rol krijgen toebedeelt. Naast de aandacht voor natuur wil de Nota ook een bijdrage leveren aan het "*een duurzaam gebruik van essentiële voorraden als water, ruimte en biodiversiteit*" (Ministerie van LNV, 2000: 11).

Met name in en rondom de stad staat de hoeveelheid groen (leefkwaliteit) onder druk, hier zal in de komende jaren met gerichte investeringen verandering in gebracht worden. Meer bos in en rond de stad, als taakstelling opgenomen in SGR2, moet verder rekening houden met de wensen van mensen in de stad. Natuur is beleving en moet inspelen op emoties. De voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt vertraagd door hoge grondprijzen en verdringingseffecten. De komende jaren zal de EHS een nieuwe impuls krijgen met robuuste verbindingzones en een financiële injectie. Naast de robuuste EHS is er eveneens aandacht voor kleinschalige verbindingen (tussen steden) tussen kleinere eenheden natuur door realisatie van een groenblauwe dooradering. Deze groenblauwe dooradering moet tevens voorzien in de stedelijke uitloopbehoefte.

Het nieuwe natuurbeleid zal samen met het nieuwe waterbeheer vorm worden gegeven. Er is veel aandacht voor functiecombinaties tussen (natte) natuur en retentie, waterberging en andere vormen van dynamisch waterbeheer.

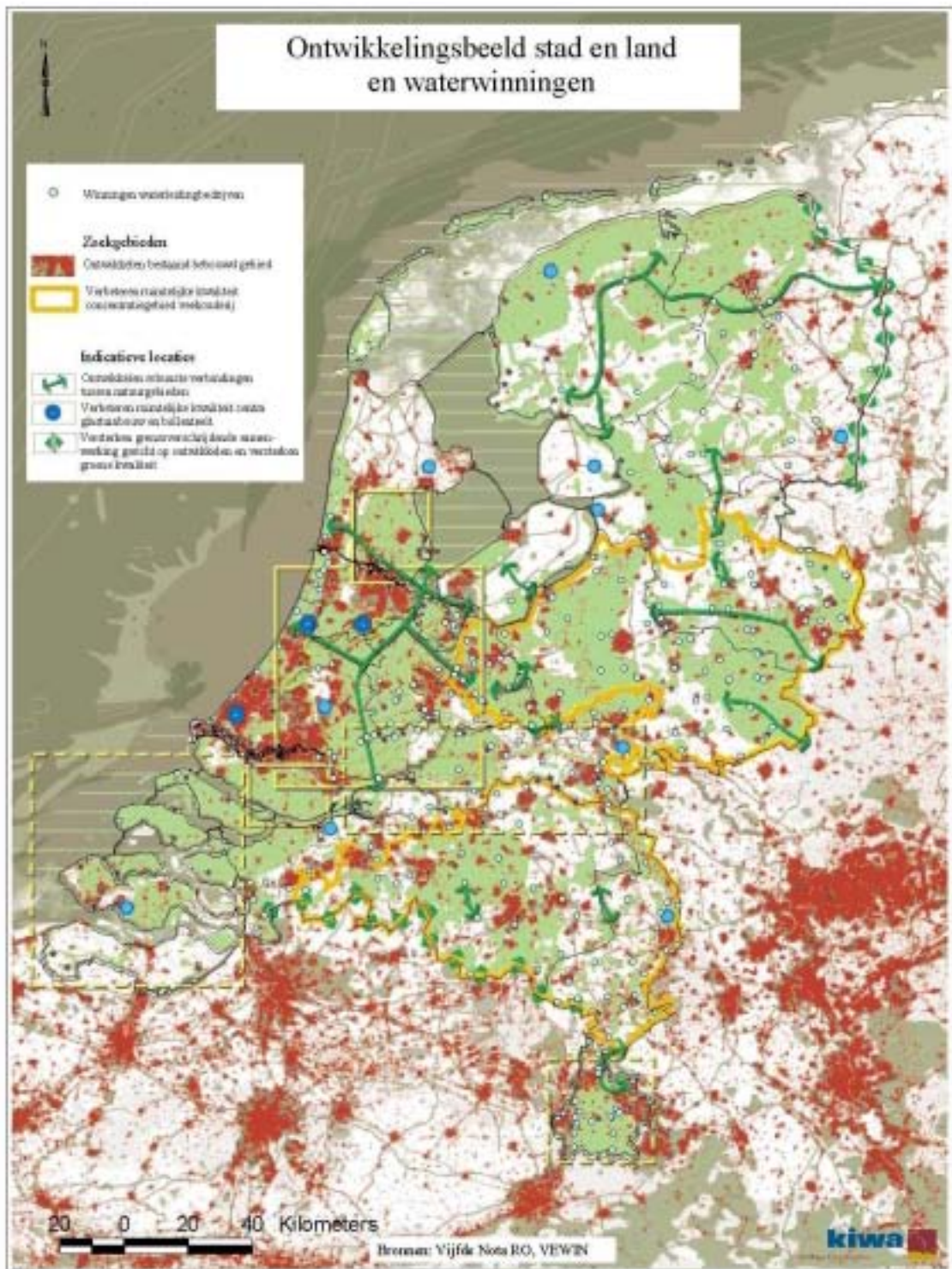
Landschap speelt eveneens een belangrijke rol van het natuurbeheer, een voorbeeld van verbreding van het natuurbeleid. Er wordt ingezet op een offensieve landschapsgerichte strategie, zoals: het benoemen van beschermde landschappen in de VIJNO, ruimtelijke plannen toetsen op landschappelijke kwaliteit, landschappen plaatsen op de lijst van Unesco en het stimuleren van landschapsbeheer door boeren in de groenblauwe dooradering.

In de Nota worden vijf perspectieven voor de toekomst geformuleerd:

1. *Internationaal Natuurlijk*: “Nederland streeft ernaar om via internationale samenwerking te komen tot een structurele ombuiging van het verlies aan biodiversiteit” (Ministerie van L.N.V. 2000: P-8). Verhogen van de biodiversiteit moet onder andere plaatsvinden door het opnemen van de Nederlandse EHS in een Europees ecologisch netwerk. Gezien de ligging van Nederland spelen internationale gebieden (rivieren, delta et cetera) een belangrijke rol in het natuurbeleid. In het Europese ecologische netwerk zal veel aandacht besteed worden aan het nieuwe waterbeleid (uitvoeren Kaderrichtlijn Water), de ontwikkeling van natte natuur zoals wetlands en de verbetering van biodiversiteit.
2. *Groots Natuurlijk*: realiseren van een robuuste EHS, met: 750.000 bos en natuur, 250 buitenplaatsen, 18 Nationale Parken (worden nog aangewezen), 25.000 hectare landgoederen: “In Nederland ligt er een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden (EHS) van circa 750.000 hectare op het land” (Ministerie van L.N.V. 2000: P-15).

Nederland Groots Natuurlijk tracht een krachtige impuls te geven aan de EHS. Enerzijds door de EHS voor 2005 op te laten nemen in streek- en bestemmingsplannen, anderzijds door zeven nieuwe robuuste verbindingzones te realiseren. De ligging van de zeven verbindingzones is te zien op Kaart 9. Over de begrenzing en invulling van de robuuste zones worden naderhand nog afspraken gemaakt met relevante partijen binnen uitvoeringsprogramma's (zie uitvoering). Als eerste ingezet op de Natte As en de verbinding tussen Veluwe-rivierengebied-Utrechtse Heuvelrug.

Naast de intrinsieke waarde (biodiversiteit) van de EHS heeft natuur meerdere functies: recreatief medegebruik, bescherming van schoon water (waterzuivering en waterberging) en cultuurhistorische/aardkundige waarden en levert een bijdrage aan het leefklimaat en vestigingsklimaat. Een voorwaarde om de EHS duurzaam te kunnen realiseren is de uitvoering van een goed milieubeleid (NMP4). De realisering van de EHS kan samengaan met extensieve recreatie, visserij, defensie, houtproductie, waterwinning, duurzame landbouw en transport over water. Het medegebruik moet wel duurzaam zijn. Over waterwinning in de EHS wordt gezegd: “(Drink)waterwinning in de EHS moet in balans zijn met het ecologisch functioneren van de EHS. Met de VEWIN zal gezocht worden naar verdergaande vormen van samenwerking. Aanknopingspunten voor het samen optrekken liggen onder meer in het streven naar duurzaam ondernemen en het streven naar een integrale aanpak van het hele intrekgebied van de waterwinning. Daarnaast zal samen met de VEWIN de mogelijkheid voor certificering van gebieden met hoofdfunctie waterwinning en natuur worden onderzocht” (Ministerie van L.N.V. 2000: P-24).



**Kaart 9** Ligging nieuwe verbindingzones, reconstructiegebieden en waterwinningen (*Bron: ministerie van VROM en Vewin*).

Van de 268 geprojecteerde waterwinningen liggen er circa 25 op of nabij een nieuw te realiseren Ecologische verbindingzones. Circa 49 waterwinningen zijn gelokaliseerd in Reconstructiegebied Zuid en circa 72 waterwinningen zijn gelokaliseerd in Reconstructiegebied Oost. Eén winning ligt nabij een zoeklocatie voor glastuinbouw.

3. Nat Natuurlijk: *“In 2020 is de voor Nederland karakteristieke natte natuur in oppervlakte en kwaliteit versterkt en is duurzaam gebruik gewaarborgd”*. (Ministerie van L.N.V. 2000: P-26). In het toekomstperspectief ‘Nat Natuurlijk’ wil natte natuur in samenhang met veerkrachtige watersystemen (het nieuwe waterbeleid) herstellen. Het gaat hier onder andere om het vernatuurlijken van grote wateren, lage natte delen, zoet-zout overgangen in het Haringvliet, Natte As als verbinding tussen de Biesbosch en het Lauwersmeer (aaneenschakelen van natte natuurgebieden) en het herstellen van beekdallandschappen in de reconstructiegebieden. Om meer natte natuur te kunnen realiseren moeten in 2005 kwaliteitsdoelen voor de natte delen van de EHS geformuleerd zijn. Op basis van de Kaderrichtlijn Water zal in 2010 al een ‘goede toestand’ van de wateren bereikt moeten worden.

4. *Landelijk Natuurlijk*:

Het landelijk gebied buiten de EHS, buiten de stedelijke gebieden, moet 2020 landschappelijk en ecologisch worden versterkt door een kwart van het agrarisch cultuurlandschap een forse kwaliteitsimpuls te geven.

Op dit moment is er een verrommeling van het landschap gaande, er is sprake van ruimtedruk, vinden veranderingen in de landbouwsector plaats en het nieuwe waterbeleid (retentie en buffering) moet toegepast worden. Door boeren actief te betrekken bij natuur- en landschapsbeheer met koppelingen naar het waterbeleid zal er een soort vlechtwerk van kleine verbindende elementen gerealiseerd worden; een groenblauwe dooradering om landschappen te herstellen.

Door boeren in te schakelen kan een belangrijke bijdrage aan ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit geleverd worden. Het beheer door boeren kan inspelen op het opvangen van water, recreatief medegebruik, biodiversiteit, een verbetering van het imago van de agrarische sector, uitvoering van het vernieuwde mestbeleid, terugdringen van verdroging het herstel van beekdallandschappen (in de reconstructiegebieden) en het veiligstellen van waardevolle landschappen en kenmerkende landschapselementen (in Belvédère gebieden).

5. Stedelijk Natuurlijk: *“In 2020 is de kwaliteit van de leefomgeving in en om de stad aanzienlijk verbeterd door verhoging van de kwaliteit van het landschap en vergroting van de oppervlakte recreatief aantrekkelijk en toegankelijk groen”* (Ministerie van L.N.V. 2000: P-41). Stedelijk Natuurlijk wil een goed woon- en werkklimaat met veel mogelijkheden voor de stadsmens creëren. Onder andere door hoogwaardig groen bij nieuwe bouwlocaties en blauw en groen in en om de stad te realiseren, voornamelijk in de Randstad. De gemeenten en provincies spelen hier een initiërende rol in.

Deze opgave moet ingevuld worden 15.000 hectare groen rondom de stad (onder andere de Randstadgroenstructuur) te realiseren. Bovendien moet de recreatieve bereikbaarheid en beleefbaarheid van het groen verbeteren.

Door nieuwe financieringsbronnen (rood voor groen) aan te boren zullen ook marktpartijen in de (recreatie) behoefte van de stedelingen moeten voorzien.

### **Uitvoering**

Terreinbeheerders spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het natuurbeleid (van boer tot Natuurmonumenten). Ook waterwinbedrijven, Rijkswaterstaat en de waterschappen zullen een rol spelen bij de uitvoering: natuurbeheer in samenhang met de primaire functie van de terreinen, binnen dat kader gericht op het hele spectrum aan natuurdoelen.

*Regionale samenwerking (door overheden en belanghebbenden) en integratie van beleid (natuur, milieu, water en landschap) wordt beloond. Subsidiatoekenning vindt bij voorrang plaats bij plannen die hier positief op scoren” (Ministerie van L.N.V. 2000: P-39).*

### **Instrumenten**

Om (toekomstige) natuurgebieden te kunnen beschermen worden de grenzen van diverse natuurgebieden juridisch ‘hard’ gemaakt. Onder andere door de Vogel- en Habitatrichtlijn in nationale wetgeving op te nemen en de EHS voor 2005 in streek- en bestemmingsplannen op te nemen.

- Voorts wordt de Landinrichtingswet omgevormd tot de Wet Inrichting Landelijk Gebied voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak. Subsidiereregelingen voor natuur en landschap worden onder deze wet ‘gehangen’;
- Fiscale maatregelen: groen beleggen;
- *“Het kabinet onderzoekt in de periode tot 2005 nieuwe mogelijkheden voor financiering uit de markt van natuur en landschap. In overleg met de sector op het gebied van het waterbeheer en waterwinning wordt gestreefd naar bijdragen vanuit waterwinning en waterberging aan investeren en beheren in natuur. Uitgangspunt daarbij is dat deze bijdragen gerelateerd en gekoppeld zijn aan het economisch rendement dat natuur heeft voor waterwinning en waterberging” (Ministerie van L.N.V. 2000: P-54);*
- ‘Rood voor groen’ constructies.

#### **8.1.1 Ontwikkelingen in natuurbeleid**

- Naast de intrinsieke ecologische waarde van natuur zullen ook belevings- en gebruikswaarden voor mensen een belangrijke rol spelen in het natuurbeleid. Natuur moet gebruikt worden voor een verbetering van het woon-, - leef- en vestigingsklimaat. Recreatief medegebruik en openstelling van natuurterreinen spelen derhalve een belangrijke rol;
- Steeds meer (oude) mensen met meer vrije tijd die willen recreëren: rust, stilte en duisternis zijn daarbij belangrijke items waar voorheen weinig aandacht aan is besteed;
- Leefomgeving in en rondom de steden staat onder druk door verdringing van stedelijke (dynamische) functies. Door meer bos aan te leggen en de realisatie van een groenblauwe dooradering moet de recreatiebehoefte van de stedeling vervuld worden;

- De EHS wordt de komende jaren versterkt door een financiële injectie en het realiseren van zeven robuuste verbindingzones;
- Natuurontwikkeling wordt zoveel mogelijk gekoppeld aan nieuw waterbeheer, veel aandacht voor functiecombinaties;
- Zo min mogelijk natuur aankopen maar zoveel mogelijk laten beheren, door bijvoorbeeld boeren, en inzetten op meervoudig ruimtegebruik;

### **8.1.2 Gevolgen voor de bedrijfstak**

De bedrijfstak is al jarenlang betrokken bij natuurontwikkeling rondom haar winningen, een deel van de winningen ligt binnen de EHS. Toch liggen er kansen om bestaande winningen door te participeren in het natuurbeleid verder te verduurzamen. Belangrijk is daarbij dat het kabinet voornamelijk op zoek is naar 'brede' natuur, goed toegankelijk voor de mens, met hoge belevings- en gebruikswaarden. Het kabinet wil in de toekomst intensievere gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden opzetten waarbij de overheid niet uit is op de aankoop van gronden maar het beheer uit handen wil geven, geregeld in een (gebieds) contract. Bij het realiseren van nieuwe natuur wordt veel aandacht besteed aan functiecombinaties, met name met het nieuwe waterbeheer. Waterleidingbedrijven worden met name genoemd om een rol te spelen in het beheer van brede natuur in combinatie met het nieuwe waterbeheer.

## **8.2 Vogel- en Habitatrichtlijn**

*Status: juridisch bindend*

Recent heeft de Europese Commissie een netwerk van waardevolle natuurgebieden en soorten aangewezen die in de Vogel- en Habitatrichtlijn worden beschermd. Dit netwerk is Natura 2000 genoemd. De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben verregaande consequenties voor activiteiten die de benoemde beschermde gebieden en/of soorten significant beïnvloeden.

De vogelrichtlijn stamt uit 1979 en heeft als doel het instandhouden van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten. Het beschermingsregime wordt ingevuld door bescherming via ruimtelijke ordening, de aanleg van biotopen en de aanwijzing van speciale beschermingszones voor specifieke soorten. Momenteel zijn 79 speciale gebieden aangewezen (van Baalen en Huzen, 2001).

De habitatrichtlijn stamt uit 1992 en heeft als doel het waarborgen van biologische diversiteit door het instandhouden van natuurlijke habitats (gebiedenbeleid), bescherming van specifieke gebieden en bescherming van bepaalde dier- en plantensoorten (soortenbeleid) (van Baalen en Huzen, 2001).

Voor de Habitatrichtlijn zijn momenteel 67 gebieden aangemeld bij de Europese Unie. Hierover vindt correspondentie plaats waardoor het aantal gebieden nog fluctueert. De Europese Unie heeft onlangs bijvoorbeeld aangegeven ontevreden te zijn over de gebieden die in Nederland als

beschermingsgebied zijn aangewezen. Het soortenbeleid van de Habitatrichtlijn is al wel van toepassing (van Baalen en Huzen).

Uit het tijdschrift 'Kenmerken' komt de volgende passage: *“De Europese Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn kennen beschermingsformules voor gebieden (de speciale beschermingszones) en soorten (ook buiten de speciale beschermingszones). Bevoegde instantie mogen pas toestemming geven voor een plan of project ‘nadat zij op basis van een passende beoordeling de zekerheid hebben gekregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten’ (artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn). ‘Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontsteltenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van sociale en economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft’ (art. 6 lid 4). De beschermingsformules uit de Habitatrichtlijn gelden ook voor de Vogelrichtlijn omdat in artikel 7 van de Habitatrichtlijn een directe koppeling tussen beide richtlijnen is gelegd. Op de soortenbescherming, ook buiten de speciale beschermingszones, is artikel 12 tot en met 16 van de Habitatrichtlijn van toepassing. Daarin is gesteld: ‘De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV (letter a) vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied’ (Bel en Cleton, 2001).*

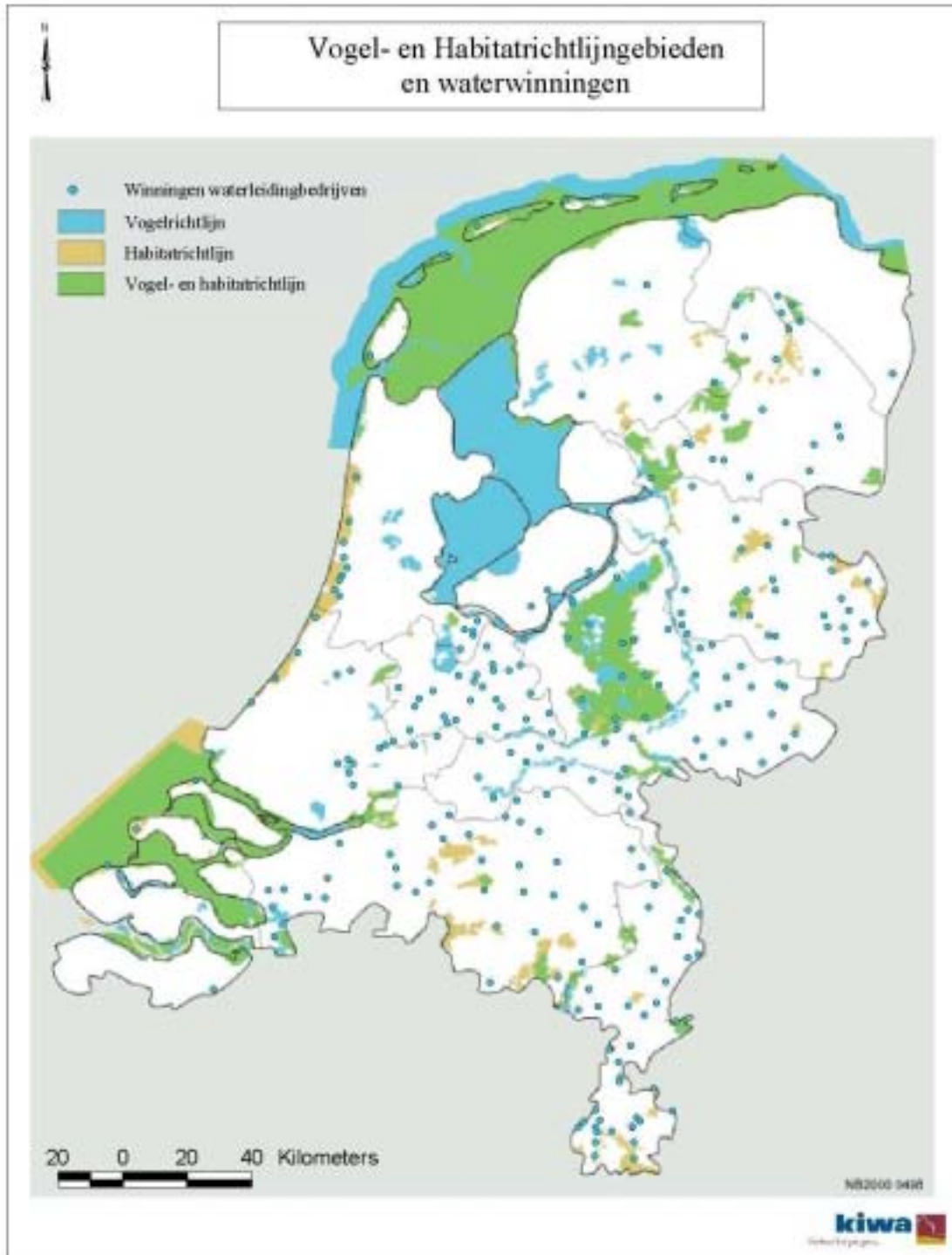
Het toetsingskader (artikel 6) van de Habitatrichtlijn bestaat uit:

- De nodige instandhoudingsmaatregelen (zoals een beheersplan);
- Preventiebeginsel voor het waarborgen van kwaliteit;
- Een beoordelingsplicht voor nieuwe plannen
  - Ingrepen mogen geen significante gevolgen tot gevolg hebben;
  - Een passende beoordeling van de plannen, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied
  - Zekerheid dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast;
- Een compensatieplicht:
  - Als er geen alternatieven voorhanden of;
  - Dwingende redenen van openbaar belang.

### **8.2.1 Gevolgen voor de bedrijfstak**

De Vogel- en Habitatrichtlijn zijn gezien hun aanvangsdata behoorlijk oud. Op een of andere manier komen de regels toch nu pas onder de aandacht, onder andere door recente juridisch bindende uitspraken. In het kielzog van de twee juridisch bindende regelingen worden ook het verdrag van Bern en de werking van de Natuurbeschermingswet nieuw leven ingeblazen. Dit betekent dat er vanaf nu een 'front' van beschermende regelingen voor gebieden en soorten op partijen afkomen die invloed hebben op deze soorten en gebieden (mededeling ambtenaar provincie). Ook waterleidingbedrijven kunnen, door hun omgevingseffecten, te maken krijgen met de Europese wet- en regelgeving. Er zijn inmiddels gevallen bekend waarin waterwinningen tegen de juridische randvoorwaarden van de Vogel- en Habitatrichtlijn oplopen.





*Kaart 10* Ligging beschermde gebieden uit Vogel- en Habitatrictlijn en de ligging van waterwinningen (Bron: ministerie van LNV en VEWIN).

### 8.3 Natuurbeleid en landelijk gebied, processen en actoren

Het natuurbeleid wordt hoofdzakelijk vormgegeven door het Rijk en de provincie. Zij sluiten een beheersovereenkomst af waarin hoofdlijnen en middelen geregeld zijn, de provincie stelt een uitvoeringsprogramma op en daarna wordt een uitvoeringscontract afgesloten. De provincie kan met andere (regionale) partijen, zoals waterleidingbedrijven, aanvullend gebiedscontracten afsluiten. De uitvoeringsprogramma's kunnen jaarlijks worden bijgesteld. Voorlopig wordt de volgende rolverdeling in het natuurbeleid gehanteerd:

- Rijk: vaststellen hoofdlijnen, beschermen internationale natuur, realiseren EHS, zorg voor instrumenten, doorwerking natuurbeleid;
- Provincie: vaststellen provinciaal (ruimtelijk) kader, realiseren EHS, regie gebiedsgericht natuurbeleid, waarborgen doorwerking natuurbeleid door met andere overheden in uitvoeringsprogramma's afspraken te maken;
- Gemeenten: doorwerken beleid in ruimtelijk- en milieubeleid, betrokkenheid burgers, groen en kwaliteit in de dagelijkse leefomgeving;
- Waterschappen: kwaliteit en kwantiteit van oppervlaktewater, integraal waterbeheer inclusief natuur, veiligstellen strategische watervoorraden.

Het kabinet wil specifiek afspraken met (onder andere) de volgende sectoren over de uitvoering van het natuurbeleid:

- Landbouw: duurzame productie;
- Grondstofwinners: winning grondstoffen binnen ecologische randvoorwaarden, investeren in ontwikkeling en beheer van natuur en landschap in relatie met grondstofwinning (natuur-inclusieve plannen);
- Bouwsector: rood en groen, duurzaam bouwen;
- Recreatie en toerisme: toegankelijkheid en recreatieve aantrekkelijkheid, duurzaam recreatief gebruik.

In het kader van meervoudig ruimtegebruik en uitvoering van natuurbeleid door terreinbeherende organisaties worden ook waterleidingbedrijven nadrukkelijk genoemd als partner voor natuurontwikkeling, mits de primaire functie waterwinning niet in het geding komt. *“Ook waterwinning kan prima samengaan met verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap als de ruimtelijke ordening zich nadrukkelijk richt op de watervoorziening. Dit soort mogelijkheden moet worden benut. Dit is ook in lijn met de Vierde Nota Waterhuishouding”* (Ministerie van L.N.V. 2000: 30).

Het kabinet wil convenanten afsluiten met het bedrijfsleven en grondstofwinners (waar waterleidingbedrijven onder vallen). Het gebiedsgericht werken wordt gestimuleerd waarbij de provincies als regisseur optreden. Om gebiedsgericht werken te stimuleren worden bestaande subsidies gezamenlijk ingezet in een nieuwe regeling: Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en Reconstructie (SGB 2000).



## 9 Milieubeleid: milieubeleidsplan

*Status: beleid*

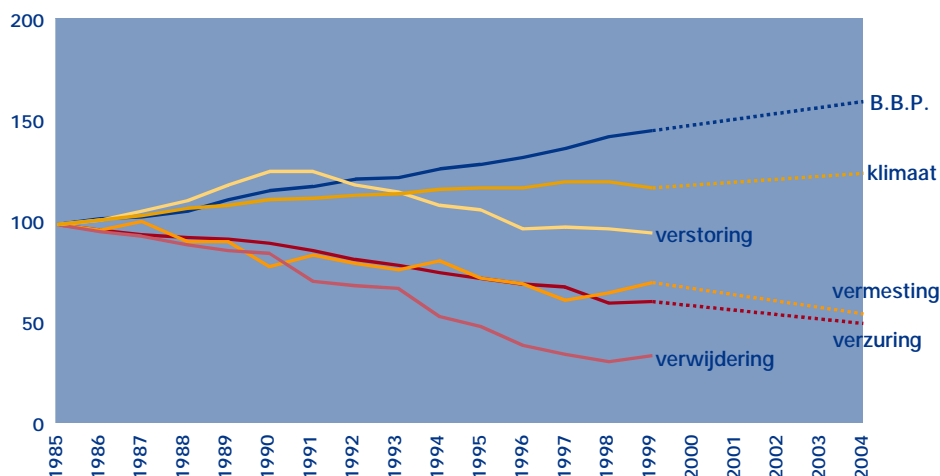
### 9.1 Inleiding

Het Nationaal Beleidsplan 4 (NMP 4) beschrijft de toestand van het milieu en komt op basis van deze analyse tot beleid voor de toekomst, met een tijdshorizon van 30 jaar.

#### De toestand van het milieu rond 1970

In 1970 werd gevreesd dat de openbare watervoorziening bedreigd zou worden door vervuiling van rivieren. Dertig jaar later kan geconcludeerd worden dat de kwaliteit van het rivierwater (Rijn, Maas) sterk is verbeterd door internationale afspraken. Door prioritaire stoffen te benoemen in het NMP 3 zijn eveneens een aantal milieuproblemen verminderd. Toch blijven vele milieuproblemen in Nederland zeer urgent en doemen elk jaar weer nieuwe problemen op.

In veel gevallen is de milieubelasting gekoppeld aan de economische groei. Milieuvriendelijke toepassingen en technieken doen wel hun intrede maar cumulatief nemen de meeste milieuproblemen nog steeds toe of blijven gelijk (zie Figuur 14). De gestippelde lijnen laten de prognotiseerde ontwikkeling van een aantal milieuproblemen vanaf nu tot 2004 zien (1985=100).



*Figuur 14* Ontwikkeling van milieudruk in relatie tot het Bruto Binnenlands Product (Bron: ministerie van VROM, 2001: 89).

Voor 2030 worden zeven grote milieuproblemen voorzien die mondiaal voor problemen (gaan) zorgen:

### **Verlies aan biodiversiteit**

Als gevolg van verdroging, verzuring en vermessing zal de biodiversiteit in de toekomst, net als in afgelopen jaren, verder afnemen. Deze trend wordt versterkt door de groei van het landbouwareaal (mondiaal), houtkap en klimaatveranderingen. *“De onderlinge verbanden tussen klimaatverandering, aantasting van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen kunnen elkaar negatief versterken. Zo wordt klimaatverandering deels veroorzaakt door voortgaande ontbossingen, waardoor de temperatuur en het weer veranderen. Ecosystemen die door ontbossing zijn aangetast komen door klimaatverandering verder onder druk te staan. En dit heeft dan weer gevolgen voor de bodemvruchtbaarheid, watervoorraden en voedselvoorziening”* (pagina 44, NMP4). De verdroging zal in de toekomst verder terug moeten gedrongen worden.

### **Klimaatverandering**

*“De verwachte temperatuurstijging zal grote veranderingen in de waterkringloop tot gevolg hebben zoals: veranderingen in neerslagpatronen en de intensiteit ervan, verandering in verdamping en versterking van een aantal grootschalige weerspatronen, zoals moesons. Veranderingen in de waterkringloop kunnen vergaande gevolgen hebben voor de gezondheid en veiligheid van mensen, via de drinkwatervoorziening, de landbouwproductie en overstromingen. In gebieden waar de temperatuur toeneemt en de neerslag afneemt neemt de beschikbaarheid van zoet water af (bijvoorbeeld in Australië, Middellandse Zeegebied en sub Sahara Afrika). In andere gebieden, waaronder het stroomgebied van Rijn en Maas, neemt de kans op overstromingen toe, doordat er meer neerslag valt met een grotere intensiteit en in een andere vorm (bijvoorbeeld regen in plaats van sneeuw”* (pagina 51-52, NMP4).

*“In Nederland zullen de veranderingen in het weer vooral merkbaar zijn door een toename van nattere en warmere winters en drogere zomers terwijl de neerslag in de zomer een meer buiig karakter zal krijgen. Hittegolven en extreme neerslag nemen naar verwachting in frequentie toe”* (pagina 52, NMP4). Door de hitte kunnen ziektes zoals cholera en dysenterie zich sneller via het water verspreiden.

### **Overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen**

Er is sprake van een toenemende waterschaarste door het niet-duurzaam inzetten van watervoorraden in de landbouw- en industriële sectoren die voor de export produceren.

### **Bedreiging van de gezondheid**

*“De productie van leidingwater neemt in de periode tot 2030 toe tot circa 1.8 miljard m<sup>3</sup> per jaar, waarvan 1 miljard m<sup>3</sup> uit grondwaterwinning. Het aandeel oppervlaktewater als grondstof voor de bereiding van drinkwater stijgt ongeveer een derde in 2000 naar de helft in 2030. De kwaliteit van het oppervlaktewater zal op basis van het huidige beleid nauwelijks veranderen. Het grootste probleem bij de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater zijn ziekteverwekkende micro-organismen. Een eenvoudige zuivering gebaseerd op alleen chemische desinfectie voldoet dan niet. Belangrijke factoren voor de productie van veilig drinkwater zijn naast de verbeterde zuiveringstechnieken het aantal en de hygiënische kwaliteit van rioolwaterlozingen en overstorten en agrarische activiteiten. Oppervlaktewater is in een aantal gevallen verontreinigd met menselijke of dierlijke uitwerpselen. Verder*

*zijn soms pathogene micro-organismen als Cryptosporidium en Gardia of toxische algen aanwezig in oppervlaktewateren” (NMP4).*

### **Bedreigingen van de externe veiligheid en aantasting leefomgeving**

*“Het veiligheidsbeleid zal veel meer dan nu het geval is betrokken moeten worden in het beleid voor de ruimtelijke ordening. Wanneer dat niet lukt zal het externe veiligheidsprobleem hardnekkig blijven, zeker bij een steeds dichtere bebouwing in Nederland” (NMP4).*

### **Mogelijk onbeheersbare risico's**

*“De milieuvervuiling van de 21<sup>e</sup> eeuw wordt biologische vervuiling, in tegenstelling tot de vervuiling van de 20<sup>e</sup> eeuw, die abiotisch was. Biologische vervuiling is veel ernstiger. Ongewenste verspreiding van zware metalen, pesticiden en dergelijke is erg, maar is uiteindelijk te bestrijden. ....Levende soorten met veel, kleine, zich snel voortplantende, zich snel verplaatsende en zich snel aanpassende individuen zijn daarentegen niet uit te roeien” (NMP4).*

## **9.2 Toekomstig beleid**

Het kabinetsbeleid is gericht op een gezond en veilig leven in 2030: *“Het grond- en oppervlaktewater voldoet aan de eisen voor de bereiding van drinkwater. Voor het grondwater betekent dit ondermeer dat de nitraatconcentratie maximaal 50 milligram per liter mag bedragen, met een streefwaarde van 25 mg nitraat per liter in het diepere grondwater in grondwaterbeschermings- en intrekgebieden. De concentratie van bestrijdingsmiddelen in grondwater is niet hoger dan 0,1 microgram per liter voor individuele bestrijdingsmiddelen; en van stoffen die in het voedsel, de (consumenten) producten en het drinkwater zitten geen bedreiging uitgaat voor de gezond en veiligheid en dat de kans op incidenten rond de productie en distributie van voedsel, de (consumenten) productie en drinkwater verwaarloosbaar klein is. De kans besmet te raken met bijvoorbeeld legionella is verwaarloosbaar.” (NMP4).*

De leidende beginselen voor systeeminnovaties om milieuproblemen op te lossen zijn: de vervuiler betaalt, bestrijding aan de bron, toepassing van het ALARA-principe (as low as reasonably possible), voorzorgprincipe en het doorrekenen van milieu-effecten in de prijzen. Er worden eveneens nieuwe instrumenten ingezet die de markt meer sturen: heffingen, belastingen, verhandelbare rechten, milieuconvenanten, vergroening van het belastingstelsel.

### **9.2.1 Beleid voor natuur**

Om natuurwaarden, natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit te behouden zal er een wereldwijde EHS (kerngebieden met bufferzones, verbindingszones en ontwikkelingsgebieden) gerealiseerd worden. Zie ook de Nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'.

### **9.2.2 Beleid voor landbouw**

De gangbare landbouwpraktijk veroorzaakt negatieve milieu-effecten, daarom is een verandering van de bedrijfsvoering noodzakelijk: teveel gebruik van voedingsstoffen, veel gebruik van zoet water (*“Ook de bescherming van drinkwater is een reden voor het verduurzamen van de landbouw”*), ruimtegebruik, vermindering van biodiversiteit. In de toekomst wordt

daarom gestreefd naar een duurzame mondiale landbouw door: verduurzaming productieketens, certificering en keurmerken voor duurzame producten, verbreden aanbod duurzame producten, inzicht in kosten en baten van functieverandering van ecosystemen, ontrecte voorsprong voor niet-duurzame producten en diensten afschaffen, verduurzamen van de investerings- en pensioenfondsen.

In de toekomst zal grondgebonden (belangrijk voor cultuur en landschap) en niet grondgebonden landbouw worden onderscheiden. De niet grondgebonden landbouw wordt steeds meer gezien als harde economische sector met strengere milieu-eisen. Als bedrijven in 2010 niet kunnen voldoen aan de milieu-eisen dan is bedrijfsbeëindiging onvermijdelijk. De grondgebonden wordt steeds belangrijker voor het instandhouden van landschappen. De grondgebonden landbouw wordt beheerder van de ruimte en gaat groene diensten aanbieden.

*“Naast het realiseren van de lange termijn milieu-ambities zal het gebiedsgerichte beleid bijdragen aan de doelstellingen van het waterbeleid....., de doelstellingen van de Reconstructiewet, de bescherming van het grondwater voor de drinkwatervoorziening (in grondwaterbeschermings- en intrekgebieden) en de doelstellingen voor de kwaliteit van de leefomgeving”.* Bij de gebiedsgerichte aanpak wordt ingezet op nieuwe arrangementen tussen boeren en consumenten. Om de integratie tussen water, milieu en ruimte te verstevigen (ruimtelijke inpassing van de landbouw) zal er in toekomst een betere aansluiting bij de VIJNO gezocht worden. Dit betekent: intensieve niet-grondgebonden landbouw in balansgebieden of binnen rode contouren, normale grondgebonden landbouw binnen de balansgebieden en de extensieve en verbrede landbouw in en rondom groene contouren.

In het NMP4 worden drie mogelijke scenario's voor de landbouw binnen de duurzame kaders genoemd:

- Grootschalig extensief: grondgebonden (meer ruimtebeslag), natuurontwikkeling in lage delen;
- Kleinschalig en extensief: biologische landbouw, multifunctioneel;
- High-tech landbouw: door inzet technologie minder milieubelasting.

Om de milieu-effecten van de landbouw terug te dringen worden een aantal acties ondernomen: aanscherping generiek beleid voor ammoniak, stikstof, fosfaat, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Gebiedsgericht beleid concentreert zich op verminderen van ammoniak (zonering in het ruimtelijk beleid rondom kwetsbare functies zoals de EHS), fosfaat en verdrogingsbestrijding. De richtinggevende milieudoelstellingen tot 2030 zijn:

- Ammoniak: 75-85 % lager dan in 1990: inkrimpen veestapel, minder beweiding, mest wordt grotendeels verwerkt. Vooral natuurgebieden in de buurt van agrarische activiteiten moeten beschermd worden;
- Verdroging: watersystemen herstellen onder andere door vernatten;
- Emissie door mestgebruik (nitraat, fosfaat, zware metalen) verlagen (onder andere door zware metalen in het veevoer te verminderen).

- Verdroging: een van de meest beperkende factoren van natuurdoelen, tot 2010 40% minder verdroging. Herstel van watersystemen door: belonen bijdragen boeren aan het waterbeheer, onderzoek naar de werking van regionale watersystemen.

### **9.3 Ontwikkelingen**

- “De EU-regelgeving zet in toenemende mate haar stempel op het Nederlandse milieubeleid. Op dit moment wordt 70-80% van de Nederlandse milieuwetgeving direct of indirect door de EU bepaald”;
- Ondanks de introductie van milieuvriendelijke technieken nemen aantal milieuproblemen cumulatief toe, gekoppeld aan economische groei;
- Vermesting, verdroging en verzuring veroorzaken zetten de biodiversiteit onder druk, momenteel worden 12% van de soorten met hun voortbestaan bedreigd;
- Klimaatveranderingen veroorzaken wateroverlast, langere droogteperiodes en extremere neerslagpatronen;
- Overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen;
- Microbiologische vervuilingen (menselijke uitwerpselen) en toxische algen in water vormen een bedreiging voor de volksgezondheid;
- Om milieuproblemen op te kunnen lossen zullen milieuproblemen in de prijzen van goederen verdisconteerd moeten worden;
- Landbouw moet schoner produceren: hetzij door extensivering en grondgebondenheid, hetzij door intensivering en schone technologie;
- Niet-grondgebonden agrarische activiteiten worden strenge milieueisen opgelegd met strikte handhaving;
- Er komt een strengere generieke regelgeving voor milieubelasting (verzuring, vermesting et cetera) terwijl het gebiedsgericht beleid inzet op integratie van omgevingsplanning (milieu, water en ruimte), bijvoorbeeld in de reconstructiegebieden;
- Door landbouwactiviteiten te zoneren kunnen natuurgebieden beter beschermd worden (ammoniakzoning).

#### **9.3.1 Gevolgen voor de bedrijfstak**

- Problemen met biodiversiteit worden onder andere veroorzaakt door verdroging. Verdroging wordt in de komende jaren verder teruggebracht, waarbij ook drinkwaterbereiding uit grondwater (30% aandeel in de verdrogingsproblematiek) verder wordt terug gebracht;
- Als gevolg van steeds meer microbiologische vervuiling en toxische stoffen in het water zullen zuiveringstechnieken uitgebreid moeten worden;
- Waterleidingbedrijven hebben invloed op de omgeving en het milieu. Deze effecten worden in de toekomst in de prijzen van (drink) water verrekend;
- De emissies vanuit de landbouw worden in de toekomst minder waardoor de grondwaterkwaliteit in de loop der jaren kan verbeteren, afhankelijk van nalevering.



#### **9.4 Milieubeleid, processen en actoren**

Vraagstukken over milieu, ruimtelijke ordening en water raken steeds meer verweven en worden integraal behandeld bij het zoeken naar oplossingen.

Per gebied worden milieuecondities, met door het Rijk bepaalde ondergrenzen, bepaald, in nauwe relatie met de VIJNO en het contourenbeleid.

*“Het Kabinet wil met de Vijfde Nota en het NMP4 een impuls geven aan de samenwerking tussen de verschillende overheden gericht op een meer samenhangend gebiedsgericht milieubeleid. Hierbij dient ook veel aandacht te zijn voor het zekerstellen van minimale eisen waar het de gezondheid en veiligheid van mensen en de bescherming van de natuur betreft en de hieruit volgende eisen aan samenwerking tussen overheden en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden”*  
(Ministerie van VROM 2001b: 28).

*“Het Kabinet wil bevorderen dat het lokale milieubeleid beter kan aansluiten bij het ruimtelijke ordeningsbeleid. De gebieden waarvoor de gebiedsmilieukwaliteit wordt beschreven, worden daarom ontleend aan de contouren zoals beschreven in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en de daarbinnen te onderscheiden typen van gebieden”*  
(Ministerie van VROM 2001b: 28).

In 2001 wordt een landelijke kaart (door rijk en provincies) opgesteld waarin per gebied de natuurdoelen en milieubelasting worden vastgelegd. Eveneens worden er kansrijke gebieden geselecteerd waar acties ondernomen kan worden. Op basis van bovengenoemde kaart kunnen ook waterleidingbedrijven aanhaken. Waar milieubelasting wordt terug gedrongen in samenhang met natuurontwikkeling liggen kansen om aan te koppelen.

##### **9.4.1 Algemeen**

- Minder overheid, meer verantwoordelijkheid bij maatschappelijke partijen;
- Nieuwe arrangementen met boeren;
- Reconstructiegebieden;
- Herstel watersystemen;
- Contouren en vestiging landbouw;
- Grondgebonden landbouw is beheerder van de ruimte en niet-grondgebonden landbouw wordt beschouwd als economische sector;
- Generiek beleid aangescherpt, veel mogelijkheden voor gebiedsgerichte initiatieven.

# Literatuur

ANWB, De Landschappen, Milieufederaties, IVN, KNNV, NJN, Staatsbosbeheer, Stichting Natuur en Milieu, Unie van waterschappen, Vereniging Natuurmonumenten, VEWIN, Vogelbescherming Nederland, WNF. 2001. *Nederland Natuurlijk*, Rotterdam.

Baalen, S., Huzen, L. 2001. *Overzicht van de gevolgen van de Vogel- en Habitatrichtlijn voor Waterleidingmaatschappij Overijssel*, Zwolle.

Bayer. 2001. *Water vraagt om meer ruimte*. In: ROM-magazine, pp. 23-25.

Bel, D., Cleton, D. 2001. *Adders onder het gras; Eu-richtlijnen moeilijk werkbaar in de praktijk*. In: Kenmerken (4), pp. 18-21.

Boxel, J. van, Cammeraat, E., 1999. *Nog meer nattigheid?* In: Weerspiegel, 26:7, pp. 667-672.

Commissie waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw. 2000. *Waterbeleid voor de 21<sup>e</sup> eeuw; geef water de ruimte en aandacht die het verdient*, plaats onbekend.

Eekeren, M., Eijssink, R., Meuleman, A., Ramaker, A.B. 2001. *Rood, geel, groen en blauw: waterleidingbedrijven en de Vijfde Nota*. In: H2O (14/15), pp. 24-27.

Europese Gemeenschappen. 2000. *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid*, Brussel.

Gijsendorfer, A. 2000. *Grondwaterbescherming: onderzoek naar de kansen en bedreigingen voor de grondwaterkwaliteit binnen een grondwaterbeschermingsgebied*, Groningen.

Havekes, H. 2001. *Economische analyse en kostenterugwinning*. Den Haag. In: *Een artikelreeks; Europese Kaderrichtlijn Water*, pp. 35-39.

Latour, P. 2001. *Zoektocht naar de goede toestand- de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water nader verkend*. Den Haag. In: *Een artikelreeks; Europese Kaderrichtlijn Water*, pp. 23-28.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. 1999. *Water voor een vitaal platteland; een denkbaar perspectief*, Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. 2000. *Natuur voor mensen, mensen voor natuur; Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1998. *Vierde Nota waterhuishouding*, Den Haag.

- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2000. *Anders omgaan met water*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2000. *Europese kaderrichtlijn water, een tussenstand*, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 2001. *Handreiking Watertoets*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 2001a. *Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 2001b. *Voorontwerp voor een Wet ruimtelijke ordening; memorie van toelichting*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 2001c. *Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 2001d. *Ruimte maken, ruimte delen (samenvatting): Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. 2001e. *Ruimte maken, ruimte delen: Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening*, Den Haag.
- Projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn Water. 2001. *Europese Kaderrichtlijn water; de stand van zaken 2*, Den Haag.
- RIVM, TU-Delft. 2000. *Bevindingennotitie drinkwatervoorziening en grondwater*, geen plaats.
- Redactie H2O. 2001. *Plannen voor fonds voor vergoeding van grondwaterschade; verantwoordelijkheid voor grondwaterbeheer blijft nog enkele jaren onduidelijk*, geen plaats. In: H2O nr. 3, pp. 6-7.
- Redactie H2O. 2001. *Provincie Utrecht neemt voortouw in 'ander' waterbeheer; visie op waterbeheer Amstelland in ontwikkeling*, geen plaats.
- Saager, P. 2001. *Internationaal stroomgebiedbeheer*, Den Haag.
- Spier, J. 2001. *Een renovatie zonder sloop- Wetgeving ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag. In: *Een artikelreeks; Europese Kaderrichtlijn Water*, pp. 7-9.
- Sprundel, L. van. 2001. *Klaar voor het stroomgebiedbeheersplan*, Den Haag. In: *Een artikelreeks; Europese Kaderrichtlijn Water*, pp. 17-22.

Technische Commissie Bodembescherming, werkgroep grondwater. 2001. *Grondwater in de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag.

Unie van Waterschappen. 2001. *Een artikelenreeks; Europese Kaderrichtlijn Water*, 's-Gravenhage.

Vewin. 2001. *Grondwaterschade door winning duidelijk geregeld*, Den Haag. In: *Waterspiegel* nr. 3 pp. 6-11.

Vlist, M. van der. 1998. *Duurzaamheid als planningsopgave: gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied*, Wageningen.

**Geraadpleegde internet sites**

[www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl)

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)



# I Overzicht plannen en actoren

	A	B	C	D	E	F
1	<b>II Overzicht plannen en actoren</b>					
2		Het Rijk	Provincie	Gemeente	Waterschap	Waterleidingbedrijf
3	<b>Juridisch bindend</b>					
4	Europese Kaderrichtlijn Water	implementeren Kaderrichtlijn in wetten o.a. Wet Milieubeheer en Nota waterhuishouding				
5		Ecologische basiskwaliteit, geen functiegerichte normering. Er wordt ingezet op behoud van de functiegerichte normering voor drinkwater	Ecologische basiskwaliteit, geen functiegerichte normering			Ecologische basiskwaliteit, geen functiegerichte normering
6						Kwaliteit en kwantiteit gericht op invloed terrestrische ecosystemen; geen significante invloed toegestaan
7		indeling in stroomgebieden (4) met stroomgebiedbeheersplannen (2009) en maatregelenprogramma's, coordinatie V&W	indeling in stroomgebieden (4) met stroomgebiedbeheersplannen (2009) en maatregelenprogramma's		indeling in stroomgebieden (4) met stroomgebiedbeheersplannen (2009) en maatregelenprogramma's	
8		terugwinnen kosten (vervuiler betaalt) en waterprijsbeleid voor duurzaam gebruik	terugwinnen kosten (vervuiler betaalt) en waterprijsbeleid voor duurzaam gebruik	terugwinnen kosten (vervuiler betaalt) en waterprijsbeleid voor	terugwinnen kosten (vervuiler betaalt) en waterprijsbeleid voor duurzaam gebruik	terugwinnen kosten (vervuiler betaalt) en waterprijsbeleid voor duurzaam gebruik
9		normering en monitoring: meetprogramma's per deelstroomgebied				
10	Vogel- en Habitat richtlijn	Aanwijzing van beschermde gebieden en soorten waar activiteiten geen significante invloed op mogen hebben. Alleen activiteiten die een passende beoordeling hebben ondergaan of een zwaarwegend maatschappelijk belang inhouden krijgen toestemming	Aanwijzing van beschermde gebieden en soorten waar activiteiten geen significante invloed op mogen hebben. Alleen activiteiten die een passende beoordeling hebben ondergaan of een zwaarwegend maatschappelijk belang inhouden krijgen toestemming	Aanwijzing van beschermde gebieden en soorten waar activiteiten geen significante invloed op mogen hebben. Alleen activiteiten die een passende beoordeling hebben ondergaan of een zwaarwegend maatschappelijk belang inhouden krijgen toestemming	Aanwijzing van beschermde gebieden en soorten waar activiteiten geen significante invloed op mogen hebben. Alleen activiteiten die een passende beoordeling hebben ondergaan of een zwaarwegend maatschappelijk belang inhouden krijgen toestemming	Aanwijzing van beschermde gebieden en soorten waar activiteiten geen significante invloed op mogen hebben. Alleen activiteiten die een passende beoordeling hebben ondergaan of een zwaarwegend maatschappelijk belang inhouden krijgen toestemming
11	<b>Ontwerp wetten</b>					
12	Nieuwe Wet R.O.		GS toetsen tijdens processen niet meer achteraf	sterke positiebepaaling: toetsingskader voor diverse		
13		Kan gemeente effectief sturen met structuurvisie, instructies, voorbereidingsbesluit	Kan gemeente effectief sturen met structuurvisie, instructies, voorbereidingsbesluit			
14		Kan handhavend optreden t.o.v. gemeente: verslaglegging, toezicht, VROM-inspectie, vernietiging vergunningen	Kan handhavend optreden t.o.v. gemeente: verslaglegging, toezicht, VROM-inspectie, vernietiging vergunningen	Kan handhavend optreden t.o.v. overtreders: boetes en toezichhouders		
15				Structuurvisie als integratiekader van omgevingsbeleid	Afstemming tussen waterbeheerder en gemeente vooralsnog onduidelijk	
16	<b>Waterbeleid</b>					
17	Watertoets	Inspectie Ruimtelijke Ordening toetst procedure, geeft ruimtelijke en waterhuishoudkundige richtlijnen aan in nationale plannen	PPC toetst procedure, overlegt met initiatiefnemer als provincie de aangewezen waterbeheerder is en beoordeelt wateraspecten, geeft ruimtelijke en waterhuishoudkundige richtlijnen aan in provinciale plannen		Overlegt met de initiatiefnemer als het waterschap de aangewezen waterbeheerder is en beoordeelt wateraspecten	
18	Deelstroomgebiedsvisie (strategisch)	Formuleert randvoorwaarden en begeleidt processen. Komt met inhoudelijke bouwstenen in VIJNO deel 3 en SGR 2 (eind 2001)	Vertalen wateropgaven naar een ruimtelijke opgave en nemen dit op in streekplan	Overnemen ruimtelijke vertaling uit het streekplan	Normeringstelsel per deelstroomgebied en benoemt wateropgaven	Regionaal platform betrokken bij ontwikkeling van de visie
19	Ruimtelijk beleid	controleert contouren	controleert contouren	stelt contouren vast		
20		meervoudig ruimtegebruik en waterberging	meervoudig ruimtegebruik en waterberging	meervoudig ruimtegebruik en	meervoudig ruimtegebruik en waterberging	meervoudig ruimtegebruik en waterberging
21			initieert verbeterprojecten			
22		groenblauwe dooradering	groenblauwe dooradering	groenblauwe dooradering	groenblauwe dooradering	
23	Natuurbeleid	Stelt hoofdlijnen natuurbeleid vast, realiseert EHS. Rijk sluit met provincie een beheersovereenkomst vast waarin middelen geregeld zijn	Realiseert EHS, maakt uitvoeringsprogramma's en sluit gebiedscontracten af, provincie is regisseur	Leggen (juridische) grenzen van EHS vast in bestemmingsplan		
24	Milieubeleid	Vaststellen milieudoelen, ontwikkeling landelijke kaart met natuurdoelen en milieubelasting	Ontwikkelen landelijke kaart met natuurdoelen en milieubelasting	Inbedding milieubeleid in bestemmingsplan		
25	<b>Adviezen</b>					
26	Waterbeleid 21e eeuw, Anders om gaan met water	Veerkrachtige watersystemen (betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar), 3-trapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren	Veerkrachtige watersystemen (betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar), 3-trapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren		Veerkrachtige watersystemen (betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar), 3-trapsstrategie vasthouden, bergen, afvoeren	
27			Samenwerking in 17 deelstroomgebieden (bestuursallianties en waterakkoorden), provincie is de spil	Samenwerking in 17 deelstroomgebieden (bestuursallianties en	Samenwerking in 17 deelstroomgebieden (bestuursallianties en waterakkoorden), provincie is de spil	
28						Waterprijs zou kunnen stijgen: overschakelen op oppervlaktewater, verdisconteren milieueffecten, verdrogingsbestrijding
29		Water verankeren in omgevingsbeleid: meervoudig ruimtegebruik	Water verankeren in omgevingsbeleid: meervoudig ruimtegebruik	Water verankeren in omgevingsbeleid: meervoudig ruimtegebruik	Water verankeren in omgevingsbeleid: meervoudig ruimtegebruik	Water verankeren in omgevingsbeleid: meervoudig ruimtegebruik
30	<b>Algemene ontwikkelingen</b>					
31	Klimaat		Oppervlaktewater: voorraadbeheer, kwaliteitsveranderingen, zouttong grote rivieren, infectieziekten		Oppervlaktewater: voorraadbeheer, kwaliteitsveranderingen, zouttong grote rivieren, infectieziekten	Oppervlaktewater: voorraadbeheer, kwaliteitsveranderingen, zouttong grote rivieren, infectieziekten
32			Grondwater: zoute kwel, minder infiltratie		Grondwater: zoute kwel, minder infiltratie	Grondwater: zoute kwel, minder infiltratie
33	Ondergronds ruimtegebruik	Wil vooralsnog geen specifiek beleid voor de ondergrond formuleren				Kan te maken krijgen met versturende invloeden van ondergrondse activiteiten
34	Vernatting en grondwaterbeheer	Discussie over (financiële) verantwoordelijkheden van vernatting	Discussie over (financiële) verantwoordelijkheden van vernatting	Discussie over (financiële) verantwoordelijkheden van vernatting	Discussie over (financiële) verantwoordelijkheden van vernatting	Discussie over (financiële) verantwoordelijkheden van vernatting
35			Overdracht beheer grondwater aan waterschappen?		Overdracht beheer grondwater aan waterschappen?	

## II Overzicht veranderingen VIJNO deel 3

### De Vijfde Nota

### Wijzigingen PKB deel 3 t.o.v. deel 1

Mede naar aanleiding van inspraak, adviezen en overleg is de Vijfde Nota aangepast. Ook de in deel 1 aangekondigde uitwerkingen zijn uitgevoerd. Het ruimtelijk beleid is op twee manieren aangescherpt. In de eerste plaats zijn algemene beleidsuitspraken uitgewerkt voor specifieke gebieden, zodat de nota een meer gebiedsgericht karakter heeft gekregen. In de tweede plaats is nauwkeuriger omschreven hoe de verschillende ruimtelijke concepten en instrumenten moeten worden toegepast en wie daarvoor verantwoordelijk is. Bij de Vijfde Nota wordt een uitvoerings-programma gevoegd dat voor de komende jaren aangeeft welke acties worden gestart en welke rijksinvesteringen zullen worden gedaan. De belangrijkste aanpassingen van de Vijfde Nota hebben betrekking op de onderstaande onderwerpen.

#### Ruimtelijke kwaliteit

Het kabinet onderstreept het streven naar een mooie en functionele leefomgeving, door de zeven criteria van ruimtelijke kwaliteit op te nemen in de PKB. Daarmee zijn de criteria richtinggevend voor alle ruimtelijk relevant beleid.

#### Verstedelijkingsbeleid

In PKB deel 1 is zijn **rode contouren** geïntroduceerd als instrument voor het verstedelijkingsbeleid; dat heeft veel reacties losgemaakt. Er zijn veel vragen gesteld over de wijze waarop de rode contouren moeten worden bepaald en de effectiviteit ervan. Het beleid voor rode contouren is nu uitgewerkt en ingebed in een brede benadering van het verstedelijkingsbeleid waarin beleid van het rijk, van de provincie en van de gemeenten elkaar aanvult. Met de rode contouren wordt onnodig verlies van buitengebied voorkomen.

In PKB deel 3 zijn door het rijk zogenoemde "buntingsgebieden" aangegeven waar het grootste deel van de verstedelijking moet plaatsvinden. Daarbinnen kunnen provincies en kaderwetgebieden zoekgebieden voor rode contouren aanwijzen. Tot slot doen gemeenten voorstellen voor de exacte ligging van de contouren, die vervolgens worden vastgelegd in het streekplan. Voor het hele proces zijn de spelregels vastgelegd. Binnen de spelregels houden de andere overheden veel eigen beleidsruimte. De taken en verantwoordelijkheden voor elke overheidslaag zijn nauwkeurig aangegeven.

#### Stedelijke netwerken

PKB deel 1 introduceerde het concept Stedelijke Netwerken waarmee de ruimtelijke ontwikkeling van steden in samenhang wordt gebracht. Dit plannings-

concept is in zijn algemeenheid goed ontvangen. In deel 1 werden zes nationale en acht regionale stedelijke netwerken aangewezen. In deel 3 is het beleid verder uitgewerkt waarbij goed is geluisterd naar inbreng van de netwerken zelf. Samenwerkende gemeenten in Stedelijke Netwerken weten nu wat er van ze wordt verwacht. Op voordracht van de landsdelen zijn drie regionale stedelijke netwerken toegevoegd; een teken dat het concept nu al werkt. Voor verdere informatie over de benoemde stedelijke netwerken zie de factsheets over de landsdelen.

#### Beleid voor het landelijk gebied

Het beleid voor het landelijk gebied was in deel 1 uitgewerkt langs drie sporen: het groene contourenbeleid voor gebieden met 'groene' waarden, het beleid voor nationale en provinciale landschappen en het beleid voor balansgebieden voor het overige buitengebied. Ook deze voorstellen maakten veel reacties los.

Het beleid voor **groene contouren** werd enerzijds te beperkend voor ruimtelijke ontwikkelingen ervaren en anderzijds leefde de opvatting dat meer gebieden bescherming behoeven. Dit laatste heeft ertoe geleid dat het regime voor groene contouren nu ook geldt voor ecologische verbindingzones en zeer waardevolle landschapselementen in een aantal Belvedere gebieden (zie Nota Belvedere). Wat betreft de groene contouren is de planologische afwegingsystematiek voor de beoordeling van plannen en projecten in die gebieden gedifferentieerd. In verband met Europese regelgeving (Vogel- en Habitatrichtlijn) is het 'nee-tenzij' regime voor bepaalde groene contourgebieden aangepast. Voor gebieden die onder de Europese regels vallen is het beleid aangescherpt; voor de overige gebieden geldt het 'nee-tenzij' regime uit deel 1.



In deel 1 waren zes **Nationale Landschappen** geïdentificeerd, waarbij was aangegeven dat in deel 3 zou worden bepaald welke gebieden daadwerkelijk deze status zouden krijgen en hoe deze zouden worden begrensd. In PKB deel 3 zijn de zes voorgestelde Nationale Landschappen begrensd en is bovendien de Veluwe als zevende toegevoegd. Het ruimtelijk beleid voor de landschappen is uitgewerkt. De gebieden van de Nationale Landschappen worden verder ontwikkeld, maar er kan slechts beperkt worden gebouwd. Met de aanduiding van de bundelingsgebieden voor verstedelijking, de Nationale Landschappen, de gebieden met wateraangstukken (zie hieronder) en de besluiten over Deltapropositi, is het gebiedsgerichte karakter van de Vijfde Nota aanzienlijk versterkt ten opzichte van deel 1. Doordat concrete gebieden nu op de voorgrond staan en het beleid voor rode contouren duidelijk de grenzen van de verstedelijking bepalen, is de aanduiding **balansgebieden** kunnen te vervallen. In deel 3 is ook het beleid voor functieverandering van vrijkomende bebouwing in het buitengebied (gebied buiten rode contouren) verder uitgewerkt.

### Landbouw

Op inpraak en advies bleek dat een eenduidige ruimtelijke visie op de landbouw werd gemist in deel 1. In deel 3 is nu een globaal ruimtelijk ontwikkelingskader voor de grondgebonden landbouw opgenomen. Er zijn ontwikkelingsrichtingen voor de landbouw aangegeven in het open noorden, de zandgebieden, het rivierengebied, de Zeeuwse-Zuid-Hollandse delta en de droogmakerijen en veenweidegebieden. Tevens komt in het beleid nu beter tot uitdrukking wat de betekenis van de (grondgebonden) landbouw is; niet alleen als productiesector, maar ook als beheerder van de groene ruimte. Wat betreft de niet grondgebonden landbouw - met name de glastuinbouw en de intensieve veehouderij - is op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze deze bedrijfstakken zich in de reconstructiegebieden (intensieve veehouderij) en concentratiegebieden (glastuinbouw) kunnen ontwikkelen.

### Water

In PKB deel 1 was water als één van de ordenende principes bij de bestemming van inrichting en beheer van de ruimte opgenomen. Dat beleid ontmoette veel instemming en is dan ook gehandhaafd en verder uitgewerkt. De ruimtelijke ordening draagt belangrijk bij aan bescherming van het land tegen overstromingen en wateroverlast, aan het veilig stellen van de zoetwatervoorraad en aan het voorkomen van vervuiling van grond- en oppervlaktewater. Met de zogenaamde 'watertoets' worden effecten van nieuwe activiteiten op de doelstellingen van het waterbeleid nadrukkelijk meegenomen in het beleid. De 'beleidslijn ruimte voor de

river' is aangepast, zodat er wel mogelijkheden zijn voor experimenten met aangepaste bouwvormen. Dat past in het beleid om zoveel mogelijk functies te combineren. Voor het IJsselmeer is aangegeven waar vooralsnog geen bebouwing mogelijk is in verband met de mogelijke aanleg van waterkeringen. Voor het Randmeer Noordoostpolder is een ruimtelijke reservering opgenomen. Dat betekent dat de mogelijkheden voor aanleg van het meer nu verder kunnen worden uitgewerkt. Tot slot is een beoordelingskader opgenomen voor de toetsing van nieuwe activiteiten op de Noordzee.

### Milieu

Het nationale ruimtelijk beleid en het milieubeleid hangen nauw met elkaar samen. Het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan dat in juni 2000 aan de Tweede Kamer is verzonden, bevat diverse acties en voornemens op het gebied van gezondheid en veiligheid die mede van invloed zijn op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Ook vraagt het nationale milieubeleid om integratie met het ruimtelijk beleid wat betreft de realisering van natuur, kwaliteit in het stedelijk gebied en aansluiting op de watersysteembeheering. De Vijfde nota is hiermee in overeenstemming gebracht.

### Windenergie

In deel 1 was als doelstelling opgenomen om in 2020 1500 MW aan windturbines te bouwen op de Noordzee, naast de 1500 MW op het land. Om nadrukkelijker deze schone vorm van energieopwekking te bevorderen is de doelstelling nu verhoogd tot 6000 MW op de Noordzee. Daar zijn voorkeursgebieden op de Noordzee voor aangewezen die in tranches worden uitgegeven.

### Emancipatie

Voor PKB deel 1 van de Vijfde Nota is een Emancipatie Effectrapportage uitgevoerd. Daarin zijn aanbevelingen gedaan om emancipatieoverwegingen een grotere rol te laten spelen in het ruimtelijk beleid. In dit kader is onder meer aandacht gevraagd voor een zwaarder accent op sociale veiligheid. Ook al kan ruimtelijke ordening geen directe invloed op emancipatoire ontwikkelingen uitoefenen, toch zijn ruimtelijke inrichtingspatronen van belang. In deel 1 heeft het kabinet aangegeven centrumontwikkeling, inclusief de daarbij horende ontwikkeling van zorgknooppunten, belangrijk te vinden. De positie van deze knooppunten wordt in dit deel 3 verbreed tot 'dienstenknooppunten', met meer dan alleen zorgvoorzieningen, zodanig bereikbaar en beschikbaar dat het voor een ieder eenvoudiger wordt om zorg- en werktaken te combineren. Andere aanbevelingen uit de Toets richten zich vooral op het schaalniveau van provincie en gemeenten.