



EUROPAGIDS

Handreiking Europees recht voor waterschappen

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer STOWA / Unie van Waterschappen

Titia de Kramer
Marleen van Rijswijk
Frédérique Minderhoud
Jochem Berns

Unie van Waterschappen
Waterschap Rivierenland
Waterschap De Dommel
Waterschap Groot Salland
Kenniscentrum Europa Decentraal
Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS (Universiteit Utrecht)
Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer

Voorwoord

Het is geen nieuws dat het merendeel van de milieu- en waterregelgeving zijn oorsprong vindt in Brussel. Dat merken de waterschappen in de praktijk van alledag. Of het nu gaat om aanbesteden, het gebruik van subsidies of het uitvoeren van onze beheerstaken, Brussel kijkt over onze schouder mee.

Toch blijft de precieze betekenis van Europa voor ons werk vaak gissen. Is de werking direct of is deze in nationale wetgeving omgezet? Wat zijn rapportageverplichtingen? Waarop moeten we letten bij peilbesluiten?

Om aan deze en andere vragen tegemoet te komen, is in 2003 een belangrijke stap gezet met het STOWA-handboek *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*. In dit boek zijn de belangrijkste richtlijnen op hun betekenis voor het waterbeheer uitgediept.

De hierbij aangeboden *Europagids* bouwt op dit handboek voort. Met veel zorg is inzichtelijk gemaakt wat de raakvlakken van de Europese regels zijn met de beleidsvelden, beheerproducten en activiteiten van waterschappen. Het gaat daarbij niet alleen om Europees recht, ook aanbestedingen, steunmaatregelen, mededingingsvragen en subsidieregelingen komen aan de orde.

Aanvullend is een checklist opgenomen die moet helpen beoordelen of een bestuursbesluit 'EU-proof' is. Deze ingrediënten maken deze gids bruikbaar voor medewerkers en management van waterschappen. Een gids voor dagelijks gebruik – een eerste hulp bij vragen.

Ofschoon de opstellers naar compleetheid hebben gestreefd, betekent dit niet dat de gebruiker hierop blind moet varen. Om die reden bevat de gids ook een overzicht van informatiepunten die bij geval van twijfel geraadpleegd kunnen worden.

Deze gids brengt Europa dichterbij de praktijk van het waterschap. Het toepassen van Europees beleid wordt hanteerbaar. Goed, het zal niet altijd gemakkelijk zijn, maar de kloof tussen het onbekende Brussel en ons vertrouwde beheersgebied wordt beduidend kleiner. De praktijk zal opnieuw de leermeester blijken te zijn. Deze gids helpt ons een eind op weg.

Dr. S. Schaap

Voorzitter Unie van Waterschappen

Mw. drs. J.M. de Vries

Voorzitter Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, STOWA

	VOORWOORD	17
1	INLEIDING	9
1.1	Achtergrond	11
1.2	Doel	11
1.3	Leeswijzer	12
1.4	EU-check voor waterschappen	13
1.4.1	<i>Vragenlijst</i>	13
1.4.2	<i>Schema beheerproducten en activiteiten waterschappen in relatie tot Europees recht</i>	14
2	EG-VERORDENINGEN OF EG-RICHTLIJNEN	17
2.1	Inleiding	19
2.2	Het EG-recht	19
2.2.1	<i>Inleiding</i>	19
2.2.2	<i>De implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsorde</i>	20
2.2.3	<i>Omzetting van richtlijnen</i>	21
2.2.4	<i>Richtlijn bepaalt de inhoud van nationaal recht</i>	21
2.2.5	<i>Rechtstreekse werking</i>	22
2.2.6	<i>Verordeningen</i>	23
2.2.7	<i>Sancties wegens schending van EG-recht</i>	23
2.3	Gevaarlijke stoffenrichtlijn (richtlijn 76/464)	24
2.3.1	<i>Toelichting</i>	24
2.3.2	<i>Omzettingswetgeving</i>	26
2.3.3	<i>Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen</i>	27
2.4	Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440)	28
2.4.1	<i>Toelichting</i>	28
2.4.2	<i>Omzettingswetgeving</i>	29
2.4.3	<i>Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen</i>	30

2.5	Zwemwaterrichtlijn (richtlijn 76/160)	32
2.5.1	Toelichting	32
2.5.2	Omzettingswetgeving	33
2.5.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	33
2.6	Viswaterrichtlijn (richtlijn 78/659)	35
2.6.1	Toelichting	35
2.6.2	Omzettingswetgeving	36
2.6.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	36
2.7	Schelpdierwaterrichtlijn (richtlijn 79/923)	38
2.7.1	Toelichting	38
2.7.2	Omzettingswetgeving	39
2.7.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	39
2.8	Grondwaterrichtlijn (richtlijn 80/68)	41
2.8.1	Toelichting	41
2.8.2	Omzettingswetgeving	42
2.8.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	43
2.9	Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676)	44
2.9.1	Toelichting	44
2.9.2	Omzettingswetgeving	45
2.9.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	47
2.10	Richtlijn stedelijk afvalwater (richtlijn 91/271)	48
2.10.1	Toelichting	48
2.10.2	Omzettingswetgeving	49
2.10.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	50
2.11	IPPC-richtlijn (richtlijn 96/91)	52
2.11.1	Toelichting	52
2.11.2	Omzettingswetgeving	53
2.11.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	54
2.12	Habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EG)	55
2.12.1	Toelichting	55
2.12.2	Omzettingswetgeving	56
2.12.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	57

2.13	Vogelrichtlijn (richtlijn 79/409)	59
2.13.1	Toelichting	59
2.13.2	Omzettingswetgeving	60
2.13.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	60
2.14	MER-richtlijn (richtlijn 85/337)	62
2.14.1	Toelichting	62
2.14.2	Omzettingswetgeving	63
2.14.3	Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen	63
2.15	De Kaderrichtlijn water (richtlijn 00/60)	64
2.15.1	Inleiding	64
2.15.2	Algemene doelstelling	65
2.15.3	De stroomgebiedbenadering	66
2.15.4	Coördinatie, afstemming en samenwerking	66
2.15.5	De milieudoelstellingen	67
2.15.6	Gecombineerde aanpak	67
2.15.7	De functiegerichte benadering	69
2.15.8	Aanscherping stand-stillbeginsel	70
2.15.9	Rapportageverplichtingen	70
2.15.10	Publieke participatie	71
2.15.11	Literatuursuggesties en websites over de Kaderrichtlijn water	71
2.16	De Wildklemverordening (verordening 3254/91)	72
2.16.1	Toelichting	72
2.16.2	Relevante bepalingen van nationaal recht	73
2.16.3	Overige opmerkingen	74
3	INFORMATIE- EN RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN	75
3.1	Inleiding	77
3.2	Melding van nationale omzettingmaatregelen	78
3.3	Verslaglegging van de toepassing en handhaving	78
3.4	Notificatieverplichtingen	78
3.4.1	Notificatierichtlijn 98/34/EEG	79
3.4.2	Informatiebeschikking 3052/95/EG	79

4	AANBESTEDINGEN	81
4.1	Inleiding	83
4.2	Richtlijnen Europese aanbesteding	83
4.2.1	<i>Aanbestedende dienst</i>	84
4.2.2	<i>De Europese richtlijnen</i>	84
4.3	Aanbestedingsprocedures	89
4.3.1	<i>Aankondigingen</i>	89
4.3.2	<i>De openbare procedure</i>	90
4.3.3	<i>De niet-openbare procedure</i>	92
4.3.4	<i>De onderhandelingsprocedure met of zonder voorafgaande bekendmaking</i>	93
4.3.5	<i>Selectie- en gunningscriteria (algemeen)</i>	95
4.3.6	<i>Het procesverbaal van de pre-selectie en van de gunning</i>	97
4.3.7	<i>Het contract</i>	97
4.3.8	<i>De sancties</i>	98
4.3.9	<i>Nieuwe aanbestedingsrichtlijnen</i>	98
4.4	Waar kunt u terecht?	100
5	STEUNMAATREGELEN	103
5.1	Inleiding	105
5.2	Vragen over staatssteun: het Kenniscentrum Europa decentraal	105
5.3	Procedure voor het melden van steun en interdepartementale afspraken	106
5.4	Het ministerie van Verkeer en Waterstaat	106
5.5	Informatiewijzer	107
6	OVERIGE REGELS VOOR DE MEDEDINGING	109
6.1	Inleiding	111

6.2	Ondernemingen belast met taken van algemeen belang	111
6.3	Een uitzonderingsmogelijkheid	113
6.4	Kartelvorming	113
6.5	Machtsmisbruik	114
7	INTERNE MARKT/VIER VRIJHEDEN	115
7.1	Inleiding	117
7.2	Vrij verkeer van goederen	117
7.3	Vrij verkeer van personen	119
7.4	Vrij verkeer van diensten	120
7.5	Vrij verkeer van kapitaal	121
8	SUBSIDIES	123
	BIJLAGEN	127
1	Vragenlijst	
2	Schema beheerproducten en activiteiten van waterschappen in relatie tot Europees recht	
	Watersites en helpdesks	131
	Naslagwerken	135
	Stowa in het kort	137
	Colofon	138

1. Inleiding

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De betekenis van Europa voor waterschappen is groot – en groeiende. Of het nu gaat om Europees recht, aanbestedingen, interne markt of subsidies: Brussel doet zich gelden. Europees recht heeft directe gevolgen voor de dagelijkse waterschapspraktijk. Het niet of niet goed toepassen van Europees recht kan voor het waterschap juridische en/of financiële gevolgen hebben. Met schadeclaims, een klacht bij de Europese Commissie, nietigverklaring van besluiten, een dwangsom of boete tot gevolg.

In het handboek *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer* (Van Rijswijk e.a. 2003) wordt de betekenis van de belangrijkste richtlijnen voor het waterbeheer uitgewerkt en toegelicht. Daarmee werd in 2003 een belangrijke verbinding gelegd tussen Europese regelgeving en het regionaal waterbeheer. Vanuit de behoefte bij waterschapsbestuurders en medewerkers aan een nog meer op de praktijk toegesneden handreiking is als aanvulling op het handboek voorliggende *Europagids* ontwikkeld. Met de gids is eenvoudiger na te gaan of besluiten EU-conform zijn en de betekenis van Europa voor de beheerproducten wordt inzichtelijker.

1.2 Doel

Deze *Europagids* is allereerst bedoeld om alle waterschapsmedewerkers en -bestuurders meer bekend te maken met Europese wet- en regelgeving. Beoogd wordt een grotere bewustwording van Europa te bereiken binnen de organisatie van de waterschappen.

Verder is deze handreiking een hulpmiddel om waterschapsactiviteiten te toetsen aan Europees recht. Dat geldt bijvoorbeeld voor het voorbereiden en opstellen van besluiten voor het dagelijks en algemeen bestuur, of van besluiten die in mandaat worden genomen. Daarbij kan worden gedacht aan het verlenen van vergunningen en ontheffingen, het vaststellen van peilbesluiten of het sluiten van waterakkoorden. Andere voorbeelden zijn privaatrechtelijke handelingen, zoals het aan- of verkopen van gronden, het oprichten van een stichting of BV (die zorg draagt voor de afvalwaterbehandeling) of het inkopen van bepaalde producten of diensten. Ook bij het toetsen van concrete werkzaam-

heden zoals het baggeren, het bestrijden van muskus- en beverratten, het aanbrengen van oeverbeschoeiing en het aanbesteden van de bouw van een rioolwaterzuiveringsinstallatie, is de *Europagids* een hulpmiddel.

Deze gids geeft dus een eerste antwoord op praktijkvragen. Bij meer specifieke vragen kan een beroep worden gedaan op het boek van Van Rijswick e.a. 2003 of op juridische expertise binnen het waterschap. Een overzicht van gespecialiseerde internetsites en helpdesks is achterin deze gids opgenomen.

De tekst is gebaseerd op regelgeving tot juni 2004. Bij het gebruik van deze handreiking is het verstandig rekening te houden met wijzigingen nadien. Voor wijzigingen in Europese regelgeving kunt u terecht bij Europa Decentraal, Kenniscentrum Europees Recht en Beleid voor Decentrale Overheden (www.europadecentraal.nl).

Deze publicatie is het resultaat van een samenwerkingsproject van de Unie van Waterschappen, het Kenniscentrum Europa Decentraal, Centrum voor omgevingsrecht en -beleid/NILOS (Universiteit van Utrecht), de waterschappen De Dommel, Rivierenland en Groot Salland, en de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA), onder regie van de Uniecommissie internationale zaken.

Andere resultaten van dit samenwerkingsproject zijn een periodieke nieuwsbrief *Europees water*, een periodiek te actualiseren overzicht van cursussen en opleidingen, een verbeterde helpdesk voor juridische vragen en een kennispool van waterschappers die met bepaalde onderdelen van het EG-recht vertrouwd zijn. Deze producten zijn te vinden op de websites van de Unie van Waterschappen (www.uvw.nl) en het Kenniscentrum Europa Decentraal (www.europadecentraal.nl).

1.3 Leeswijzer

Met behulp van voorliggende *Europagids* is na te gaan of we in specifieke situaties te maken hebben met een kwestie waarop het Europees recht van toepassing is.

Centraal in deze gids staan bijlagen 1 en 2. Bijlage 1 is een vragenlijst dat als hulpmiddel voor bestuurlijke besluitvorming kan dienen. Door het invullen van de vragen kan eenvoudig worden nagaan of er Europeesrechtelijke haken en ogen, of juist kansen zitten aan het voorgenomen product of bestuursbesluit. Bijlage 2 omvat een overzicht van de raakvlakken tussen beheerproducten en activiteiten van waterschappen en het Europees recht.

In de hoofdstukken 2-8 wordt nader ingegaan op verordeningen, richtlijnen, aanbestedingen, steunmaatregelen, mededingingsregels, interne markt en subsidies. Deze hoofdstukken en bijlage 2 verwijzen naar elkaar en zijn één op één gekoppeld.

Bij het opstellen van de vragenlijst (bijlage 1) heeft de Europa - Checklist van de provincie Noord-Brabant (2001) als voorbeeld gediend. Deze is opgesteld door het Europa Instituut van de Universiteit van Utrecht. Op sommige plaatsen in deze handreiking zijn tekstdelen van deze checklist integraal opgenomen.

Achterin de Europagids zijn de belangrijkste internetsites en helpdesks opgenomen.

1.4 EU-check voor waterschappen

In het algemeen gesproken geldt dat iedere maatregel die de totstandkoming en/of werking van de gemeenschappelijke (of de interne) markt frustreert, verboden is. Van iedere maatregel moet daarom nagegaan worden of deze tot concurrentievervalsing op Europees niveau kan leiden of in strijd is met een bepaling van het primaire of secundaire gemeenschapsrecht.¹

In het EG-recht worden onder maatregelen zowel besluiten (van het dagelijks of algemeen bestuur of in mandaat genomen) als feitelijke maatregelen verstaan. Feitelijke maatregelen worden in deze gids aangeduid als 'waterschapsactiviteiten'. Getoetst moet worden of het besluit en/of de feitelijke maatregel mogelijk in strijd is met:

- een bepaling uit een EG-richtlijn of EG-verordening;
- de aanbestedingsregels;
- de regels voor staatssteun;
- de overige regels voor mededinging;
- de regels voor de interne markt (de 'vier vrijheden').

1.4.1 Vragenlijst

Om een EU-check uit te voeren voor een (bestuurs)besluit dienen alle vragen van de vragenlijst uit bijlage 1 doorlopen te worden. Het is noodzakelijk om daarvoor de toelichtende hoofdstukken te raadplegen. Als de vraag 1a en de vragen 2-6 direct ontkennend kunnen worden beantwoord, betekent dit dat het te nemen besluit geen raakvlakken heeft met het Europees recht. Indien het antwoord op vraag 1a 'ja' luidt, moet de gehele vraag worden doorlopen.

1. De bepalingen in het EG-verdrag zelf worden primair gemeenschapsrecht genoemd. Onder secundair gemeenschapsrecht worden verordeningen en richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen en adviezen, jurisprudentie verstaan.

Als één of meer van de vragen 1-6 bevestigend beantwoord kan (kunnen) worden, of over de beantwoording twijfel bestaat, is het noodzakelijk de activiteit diepgaander te toetsen aan het Europees recht. Zonodig kan juridische expertise van het waterschap worden ingewonnen. Als aanvulling kan ook de specifieke deskundigheid van de juridische helpdesk van het Kenniscentrum Europa Decentraal worden ingezet.

Vraag 7 gaat over Europese subsidies.

1.4.2 *Schema beheerproducten en activiteiten waterschappen in relatie tot Europees recht*

In bijlage 2 is een overzicht gemaakt van de activiteiten van waterschappen die een relatie kunnen hebben met verplichtingen die voortvloeien uit het Europees recht. Hiertoe zijn de primaire beheerproducten van waterschappen volgens de BBP-systematiek onderverdeeld in activiteiten. Voor zover relevant is per activiteit aangegeven welke Europese norm mogelijk van invloed kan zijn.

Opmerkingen bij het schema

1. Getracht is om een uitvoerige lijst van waterschapsactiviteiten op te stellen. In de praktijk zal het van geval tot geval verschillen welke specifieke besluiten of feitelijke maatregelen er in het kader van een besluit of activiteit worden uitgevoerd. Afhankelijk van die specifieke besluiten of maatregelen kunnen Europese normen van invloed zijn.
2. Bij de beoordeling of er sprake is van invloed van Europese regelgeving geldt het onderscheid tussen beleidsvoorbereiding en concrete besluiten:
 - bij het voorbereiden van beleid is het goed te kijken of Europese regelgeving een rol zou (kunnen) spelen, zodat vooraf beter kan worden aangesloten bij de doelstellingen en verplichtingen uit dit Europees recht;
 - bij concrete besluiten die dienen ter implementatie van Europese verplichtingen moet het waterschap expliciet rekening houden met de kans dat Europese verplichtingen doorwerken in de besluitvorming.
3. Bij de beoordeling of er sprake is van een mogelijke strijdigheid of raakvlak met aanbestedingsrichtlijnen, staatssteunregels, of verplichtingen ten aanzien van de vier vrijheden, is slechts rekening gehouden met activiteiten, waarbij een verhoogd risico op mededingsverstoring kan worden aangenomen.
4. Richtlijnen: met uitzondering van de Europese Kaderrichtlijn water is niet verder gekeken naar mogelijke implicaties van andere nieuwe richtlijnen voor de praktijk. Deze nieuwe richtlijnen zijn óf nog niet vastgesteld óf nog niet in het Nederlandse recht omge-

zet. Opname van deze richtlijnen in het schema zal in de praktijk eerder voor verwarring zorgen dan voor verheldering.

- *Richtlijnen in voorbereiding*: richtlijn voor milieu-aansprakelijkheid, nieuwe zwemwater-richtlijn, nieuwe grondwaterrichtlijn.
- *Richtlijn nog niet in Nederlands recht omgezet (implementatietermijn nog niet verstreken)*: Strategische MER-richtlijn, richtlijn betreffende toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter.

Per richtlijn is er ook een aantal opmerkingen te maken:

- De kolom Gevaarlijke stoffenrichtlijn betreft zowel richtlijn 76/464 als de dochterrichtlijn 86/280.
- Bij de thans geldende Grondwaterrichtlijn is het belangrijk zich te realiseren dat het vooral gaat om infiltraties en niet om kwantitatief grondwaterbeheer.
- Bij de vraag of de MER-richtlijn van invloed kan zijn, is het van belang te kijken of de concrete activiteit MER-plichtig is. Daarvoor moet niet alleen worden gekeken in het Besluit MER op grond van de Wet milieubeheer. Ook in de ter plaatse geldende provinciale milieuverordening kan een aanvullende MER-plicht zijn opgenomen.

2. EG-verordeningen of EG-richtlijnen

2. EG-verordeningen of EG-richtlijnen_

2.1 Inleiding

In paragraaf 2.2 zal beknopt, en alleen voor zover relevant voor de praktijk van de waterschappen, worden ingegaan op de belangrijkste juridische aspecten van het EG-recht.

In de paragrafen 2.3-2.16 worden de voor de waterschappen relevante richtlijnen en één verordening aan de orde gesteld. Elke paragraaf heeft de volgende indeling:

- *Algemene toelichting*: een korte omschrijving van de richtlijn.
- *Omzettingswetgeving*: toegespitst op de rol van de waterschappen als bevoegd gezag wordt besproken in welke voor hen relevante nationale regelingen de richtlijn is omgezet. Wat betreft de eventuele andere door Nederland getroffen maatregelen ter implementatie van de betreffende richtlijn wordt verwezen naar Van Rijswijk e.a. 2003.
- *Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen*: in dit onderdeel wordt aangegeven welke regelingen (Europees en nationaal) relevant zijn voor de bevoegdheden van de waterschappen en voor de feitelijke maatregelen die het waterschap wil treffen, en welke feitelijke maatregelen door de waterschappen getroffen dienen te worden op basis van de regeling. Deze bevindingen worden samengevat in een schema weergegeven. Bovendien wordt in een schema weergegeven voor welke andere primaire beheerproducten de betreffende richtlijn relevant kan zijn.

Deze handleiding is gebaseerd op het boek van Van Rijswijk e.a. 2003. Voor een nadere beschouwing van de materie wordt dan ook verwezen naar dit boek.

2.2 Het EG-recht

2.2.1 Inleiding

In de Europese Gemeenschap is een grote hoeveelheid recht tot stand gebracht. Dit EG-recht (dan wel Europees recht of communautair recht) is ook van belang voor het waterbeheer. Hoe is de verhouding tussen het EG-recht en het nationale recht?

Gedeelde rechtsorde

De rechtsorde die door het EG-recht is gecreëerd is een gedeelde rechtsorde, die bestaat uit een communautaire en een nationale component. De taakverdeling tussen beide is als volgt. Op Europees niveau worden de algemene normen vastgesteld in het EG-verdrag, in verordeningen, richtlijnen en beschikkingen.

Voor het waterbeheer worden vrijwel uitsluitend richtlijnen gemaakt. Richtlijnen richten zich tot de lidstaten. Het is dan ook de taak van de lidstaten ervoor te zorgen dat de betreffende regels daadwerkelijk worden toegepast op het grondgebied van de lidstaat ten opzichte van burgers en bedrijven. Daartoe moeten zij (doorgaans) wetgeving vaststellen en zij moeten deze wetgeving correct toepassen en handhaven. In de gedeelde rechtsorde zijn de lidstaten – maar ook de decentrale overheden zoals de waterschappen – primair uitvoerders van de regels die op EG-niveau zijn vastgesteld. Eigen nationaal beleid is alleen mogelijk, indien en voor zover de EG-regeling dat toestaat. Naast richtlijnen vaardigt de Europese Commissie verordeningen uit. Deze hebben directe werking en worden niet omgezet in een nationale wet. De Wildklemverordening is daarvan een voorbeeld (zie voor een nadere toelichting over verordeningen paragraaf 2.2.6).

EG-recht gaat voor

Binnen de gedeelde rechtsorde geldt het beginsel van absolute voorrang van het EG-recht. In geval van conflicten tussen het EG-recht en het nationale recht moeten de (organen van de) lidstaten het communautaire recht toepassen en de daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing laten.

Verplichtingen uit EG-recht gelden ook voor waterschappen

De verplichtingen die uit het EG-recht voortvloeien, worden doorgaans geformuleerd als verplichtingen voor de lidstaten. De verplichtingen gelden echter ook voor decentrale overheden zoals waterschappen (voor waterschappen zijn dit vooral richtlijnen). Indien er echter op decentraal niveau in strijd met het EG-recht wordt gehandeld, kan de Europese Commissie uitsluitend de Staat der Nederlanden aansprakelijk stellen.

2.2.2 De implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsorde

Uit de definitie van een richtlijn in het EG-verdrag (artikel 249) blijkt dat richtlijnen per definitie resultaatsverplichtingen bevatten. De lidstaten zijn vrij te bepalen op welke wijze ze dat resultaat willen bereiken. Omdat een richtlijn zich richt tot lidstaten, zullen de lidstaten nadere implementatiemaatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat de richtlijn in de nationale rechtsorde ten opzichte van particulieren daadwerkelijk wordt toegepast.

Hoe ziet dit implementatieproces eruit?

1. Ten eerste moet de richtlijn worden omgezet, dat wil zeggen, worden vertaald in nationaal recht (zie paragraaf 2.2.3).
2. Vervolgens moet de nationale wetgeving waarin de richtlijn is omgezet door de nationale uitvoeringsorganisaties (zoals de waterschappen) correct (dat wil zeggen, conform de richtlijn) worden toegepast en geïnterpreteerd. Deze richtlijnconforme toepassing kan in twee situaties aan de orde zijn, namelijk bij correcte en incorrecte omzetting (zie paragraaf 2.2.4).
3. Ten slotte is er de directe toepassing van zogenoemde rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn. Deze vorm van doorwerking van EG-recht is aan de orde in het geval een richtlijn niet (tijdig) correct is omgezet en richtlijnconforme uitleg geen oplossing biedt (zie paragraaf 2.2.5).

2.2.3 Omzetting van richtlijnen

De lidstaat zal de richtlijn moeten omzetten in nationaal recht om het resultaat van een richtlijn te bereiken. Uit de eisen die het EG-recht stelt aan de vorm van deze omzettingsmaatregelen kan men concluderen dat de voorkeur uitgaat naar algemeen verbindende voorschriften. Particulieren moeten namelijk de rechten die zij kunnen ontleen aan een richtlijn geldend kunnen maken bij de rechter. Dergelijke algemeen verbindende voorschriften kunnen voorschriften van de centrale wetgever zijn (formele wetten, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen), maar ook van decentrale wetgevers (gemeente, provincie, waterschap). In Nederland vindt omzetting meestal plaats door de centrale wetgever.

Omzetting dient te geschieden voor afloop van de in de richtlijn genoemde omzettingstermijn. Op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) mag de lidstaat vanaf het moment van inwerkingtreding van de richtlijn geen nieuwe regelgeving vaststellen of besluiten nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zou kunnen brengen. Dit verbod geldt dus ook voor de waterschappen. Ten slotte dient de omzetting inhoudelijk nauwkeurig, duidelijk en volledig te geschieden en dient de omzetting dusdanig te zijn dat de richtlijn van kracht is op het gehele grondgebied van de lidstaat.

2.2.4 Richtlijn bepaalt de inhoud van nationaal recht

Zowel de rechter als decentrale overheden zijn verplicht om het nationale recht toe te passen en te interpreteren in het licht van de bewoordingen van het doel van een richtlijn (ook wel genoemd 'richtlijnconforme uitleg en toepassing'). De inhoud van het nationale recht wordt dus bepaald door de richtlijn.

Richtlijnconforme uitleg en toepassing wordt in twee situaties gebruikt.

1. De situatie waarin sprake is van een correcte omzetting van een richtlijn.
Richtlijnconforme uitleg en toepassing in deze situatie is zonder meer toegestaan en komt men vooral tegen bij de uitleg en toepassing van termen en begrippen in de nationale omzettingswetgeving. De consequentie hiervan is dus dat ook de waterschappen de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie omtrent de relevante richtlijnbepalingen zullen moeten kennen.
2. De situatie waarin sprake is van een incorrecte omzetting van een richtlijn.
In deze situatie waarin de richtlijn niet op correcte wijze is omgezet in nationaal recht, en er dus sprake is van omzettingfouten, wordt de richtlijnconforme uitleg en toepassing gehanteerd als methode om deze fouten te herstellen. Hierdoor wordt een correcte toepassing van de richtlijn bereikt door het nationale recht 'te lezen' conform de richtlijn.² Deze methode is niet onomstreden en daarom in een aantal gevallen niet toegestaan (zie voor een uitgebreide toelichting paragrafen 2.4.3 en 2.4.4. van Van Rijswick e.a. 2003).

2.2.5 *Rechtstreekse werking*

Het leerstuk van de rechtstreeks werkende bepalingen houdt de verplichting in om in het geval dat het EG-recht incorrect is toegepast, rechtstreeks werkende bepalingen van het EG-recht toe te passen en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten. Deze verplichting geldt ook voor de (decentrale) overheden, en dus de waterschappen. Indien er sprake is van rechtstreeks werkende bepalingen uit het EG-recht, kunnen deze door particulieren voor de nationale rechter worden ingeroepen.

Wanneer is er sprake van rechtstreeks werkende bepalingen?

- Indien de richtlijnbepalingen voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd.
- Indien de richtlijnbepalingen voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn wat betreft de grenzen van de beleidsruimte van de lidstaat.

In beginsel geldt het leerstuk van de rechtstreekse werking alleen in de verticale relatie van een particulier ten opzichte van de overheid. Dit houdt dus in dat in beginsel particulieren zich alleen tegenover de overheid kunnen beroepen op de rechten die zij uit rechtstreeks werkende bepalingen kunnen ontleen. Hierop bestaan enkele uitzonderingen. In de, op het terrein van het waterbeheer voorkomende (potentiële), driepartijenrelaties bijvoorbeeld, moet de decentrale overheid in het algemeen rechtstreeks werkende

2. Ook wel pathologische conforme uitleg of remedial conforme uitleg genoemd.

bepalingen van richtlijnen ambtshalve toepassen, wanneer een derde partij zich daarop beroept of kan beroepen, ook al heeft dit nadelige gevolgen voor de aanvrager.

2.2.6 Verordeningen

Een verordening heeft drie belangrijke elementen: zij is van algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Juist vanwege het specifieke karakter van een EG-verordening is het voor lidstaten verboden deze communautaire regeling in nationale regelgeving om te zetten, tenzij dit uitdrukkelijk wordt toegestaan. Het is niet toegestaan de inhoud van de verordening over te nemen in de nationale wetgeving, omdat eventuele nationale omzettingsmaatregelen de gelijktijdige en uniforme gelding van de verordening kunnen ondermijnen. Eveneens is verboden dat lidstaten voor de toepassing van de verordening maatregelen nemen waarbij de strekking wordt veranderd.

Een voorbeeld uit het waterbeheer is de Wildklemverordening die relevant is bij de muskus- en beverrattenbestrijding (zie paragraaf 2.16). Ook decentrale overheden moeten erop toezien dat zij in de door hen vastgestelde regelgeving geen normen uit de EG-verordeningen overnemen.

In tegenstelling tot een richtlijn is een Europese verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Bij een verordening speelt de discussie over de vrijheid van de wijze van implementatie dus niet op dezelfde wijze als bij richtlijnen.

2.2.7 Sancties wegens schending van EG-recht

Indien de lidstaten niet voldoen aan de verplichtingen ter uitvoering van de richtlijnen, kan dit leiden tot een aansprakelijkheidssanctie. In de rechtspraak van het Hof wordt de lidstaat aansprakelijk gehouden voor schendingen van het EG-recht. Uit deze rechtspraak kan niet worden geconcludeerd dat decentrale overheden in Nederland niet verantwoordelijk zijn voor onrechtmatigheden die aan hun organen kunnen worden toegerekend. De verdeling van de aansprakelijkheid tussen openbare lichamen is echter een kwestie van nationaal recht.

Als de lidstaten niet voldoen aan de verplichtingen ter uitvoering van de richtlijnen dan kan dit ook leiden tot een verdragschendingsprocedure. Deze procedure kan uitsluitend tegen de lidstaat worden gevoerd en zal om die reden niet worden besproken.

2.3 Gevaarlijke stoffenrichtlijn (richtlijn 76/464)³

2.3.1 Toelichting

Het doel van de Gevaarlijke stoffenrichtlijn is de bescherming van het aquatisch milieu in de Gemeenschap tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. Deze bescherming moet worden gerealiseerd door een emissie-aanpak voor lozingen van bepaalde verontreinigende stoffen, gecombineerd met een immissie-aanpak op basis van vastgestelde kwaliteitseisen. Onder het 'aquatisch milieu' verstaat de richtlijn oppervlaktewateren in het binnenland, territoriale zeewateren en kustwateren. Grondwateren vallen onder de werking van de Grondwaterrichtlijn, zie paragraaf 2.8.

In de richtlijn wordt een onderscheid gemaakt tussen zwarte-lijststoffen (lijst I) en grijze-lijststoffen (lijst II). Deze lijsten staan in de bij de richtlijn behorende bijlagen.

Voor zowel de lozing van zwarte- als grijze-lijststoffen is een vergunning met emissiegrenswaarden vereist. De lozingen van de zwarte-lijststoffen moeten op termijn geheel worden beëindigd. De Raad stelt voor deze stoffen (emissie)grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen vast. De verontreiniging met grijze-lijststoffen moet worden beperkt. Om dit te bereiken dienen de lidstaten programma's vast te stellen die kwaliteitsdoelstellingen bevatten voor de wateren waarin deze stoffen kunnen voorkomen. Bij de vergunningverlening dienen emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen te worden die zijn berekend aan de hand van de in het programma neergelegde kwaliteitseisen.

Relevante begrippen

Zie artikel 1 van de Gevaarlijke stoffenrichtlijn en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG:

- *Oppervlaktewateren in het binnenland*: alle stilstaande of stromende, zoete oppervlaktewateren die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden.
- *Territoriale zeewateren*: de territoriale zee bevindt zich tussen de basislijn tot de 12 mijlsgrens en is een zone aansluitend aan de laagwaterlijn, casu quo de basislijn, van de territoriale zee, die tot 12 zeemijlen uit de kust reikt en waarop in beginsel het gehele Nederlandse rechtsstelsel van toepassing is.
- *Kustwateren*: wateren die zijn gelegen aan de landzijde van de basislijn welke dient om de breedte van de territoriale zee te meten en die zich in het geval van waterlopen uitstrek-

3. Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd.

ken tot aan de zoetwatergrens. De zoetwatergrens is de plaats in een waterloop waar bij laag water en in een periode met een gering zoetwaterdebiet, het zoutwatergehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater.

- *Verontreiniging*: het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de ecosystemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.
- *Lozing*: iedere handeling waarbij zwarte- of grijze-lijststoffen *direct* of *indirect* in de oppervlaktewateren in het binnenland, de territoriale zeewateren of de kustwateren wordt gebracht, met uitzondering van lozingen van baggerspecie, bedrijfsmatige lozingen vanaf schepen in territoriale zeewateren en het storten van afvalstoffen vanaf schepen in territoriale zeewateren.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 7, zesde lid: de programma's voor de verontreiniging door grijze-lijststoffen en de resultaten van de toepassing ervan moeten in beknopte vorm aan de Commissie worden medegedeeld. Dit is een taak van de rijksoverheid.
- Artikel 11: de bevoegde autoriteit maakt een inventarisatie van de lozingen van zwarte-lijststoffen die plaatsvinden in oppervlaktewateren. Dit is een taak van de waterbeheerder, welke in het Nederlandse recht is neergelegd in artikel 14 (en 14a en 15) van de Wvo.
- Artikel 13: betreft incidentele rapportages die per geval op verzoek van de Commissie moeten worden gedaan. Deze kunnen betreffen:
 - bijzonderheden over verstrekte lozingsvergunningen (informatie afkomstig van de waterbeheerder);
 - resultaten van de inventarisatie van de lozingen van zwarte-lijststoffen (op grond van de verplichting uit artikel 11);
 - resultaten van de controles van het nationale meetnet (totaaloverzicht is een taak van de lidstaat, individuele metingen kunnen worden gedaan door de waterbeheerder);
 - aanvullende inlichtingen over de programma's zoals vermeld in artikel 7 (alleen taak van de lidstaten).

Richtlijn 86/280

Wanneer een vergunning zal worden verleend voor de lozing van zwarte-lijststoffen, waarbij de voorschriften niet zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken, dan dient dit vooraf (dus nog voor de vergunningverlening) aan de Commissie te worden meegegeeld.

2.3.2 Omzettings- wetgeving

- De Gevaarlijke stoffenrichtlijn is geïmplementeerd in de:
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo);
 - Wet milieubeheer (Wm) en voor de depositie van ammoniak de Wet ammoniak en veehouderij (Wav);
 - Wet op de waterhuishouding (Wwh);
 - bij bovengenoemde wetten behorende lagere regelgeving.

In de Nederlandse wetgeving wordt deels gebruikgemaakt van een andere terminologie.⁴ Het begrip ‘oppervlaktewater’ wordt in de Wvo niet gedefinieerd en in de jurisprudentie ruim uitgelegd, zodat daarmee voldaan kan worden aan de richtlijn. Het begrip oppervlaktewater moet richtlijnconform (dus ruim) worden uitgelegd.

In plaats van de begrippen ‘verontreiniging’ en ‘lozing’ hanteert de Wvo ‘het brengen van schadelijke, verontreinigende stoffen of afvalstoffen in oppervlaktewater’. Indien en voor zover dit begrip in de praktijk richtlijnconform wordt gehanteerd, wordt daarmee aan verplichtingen uit de richtlijn voldaan.

De richtlijn kent twee regimes afhankelijk van de vraag of het gaat om lozingen van zwarte- dan wel grijze-lijststoffen. De Wvo kent dit onderscheid niet. Mits bij de vergunningverlening aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan (zie hieronder), zullen hierdoor geen problemen optreden.

Aanvankelijk was de verplichte tijdelijke vergunning voor de lozingen van zwarte-lijststoffen niet goed geïmplementeerd, maar sinds kort is dit implementatiegebrek verholpen door de Regeling tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen.

De kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen zijn goed in het Nederlandse recht omgezet.

Rapportageverplichtingen

Zie artikel 14, 14a en 15 Wvo en meer uitvoerig Van Rijswick e.a. 2003, p. 101 en noot 54.

4. Hier worden alleen die gevolgen besproken die van belang zijn voor waterbeheerders (waterschappen voor de regionale wateren en de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de rijkswateren). Implementatiegebreken waar ander bevoegd gezag (in het kader van de Wm en de Wav) mee te maken zal krijgen, worden hier niet besproken. Daarvoor wordt verwezen naar Van Rijswick e.a. 2003.

2.3.3 **Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen**

a. *Bevoegdheden*

Beheersplannen op basis van de Wwh

De verplichte programma's voor lozingen van grijze-lijststoffen moeten aan gedetailleerde en specifieke eisen voldoen.⁵ Het stand-stillbeginsel wordt in Nederland ruimer uitgelegd dan in richtlijn 76/464. Dit heeft tot nu toe nog niet voor problemen gezorgd, maar de praktijk zal er alert op moeten zijn dat het stand-stillbeginsel niet te zeer wordt opgerekt.

Vergunningverlening op grond van de Wvo

Voor grijze-lijststoffen kende Nederland geen wettelijke kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen voor grijze-lijststoffen waren grotendeels neergelegd in niet-wettelijke plannen, zoals de Nota waterhuishouding, zodat burgers er geen beroep op kunnen doen bij de rechter. Nederland is hiervoor veroordeeld door het Hof van Justitie. Daarna zijn er voor het Scheldebekken wel wettelijke kwaliteitseisen voor grijze-lijststoffen vastgesteld (in de Regeling inzake milieukwaliteitseisen voor het Scheldebekken), maar nog niet voor de overige wateren.

Dat betekent dat de praktijk bij de vergunningverlening zelf emissie-eisen moet vaststellen die zijn gerelateerd aan de kwaliteitseisen uit bovengenoemde niet-wettelijke plannen. De kwaliteitseisen uit deze niet-wettelijke plannen moeten dus worden beschouwd als kwaliteitseisen uit wél-wettelijke plannen. Het spreekt voor zich dat de uiteindelijke emissie-eisen in de vergunning ook afhankelijk zullen zijn van de feitelijke kwaliteit van het oppervlaktewater ter plaatse.

Het stand-stillbeginsel wordt in Nederland ruimer uitgelegd dan in richtlijn 76/464. Dit heeft tot nu toe nog niet voor problemen gezorgd, maar de praktijk zal er alert op moeten zijn dat het stand-stillbeginsel niet te zeer wordt opgerekt.

b. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Gevaarlijke stoffenrichtlijn relevant zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan de richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

5. Van Rijswick e.a 2003, p. 98.

Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Aanleg en verwerving waterlopen	> 7.1
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater	> 7.5
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma's	> 8.5
Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
Monitoring waterkwaliteit	> 11.2
IBA-inrichtingen	> 13.6
Onderhoud wegen, wegbermen en berm sloten	> 17.2
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1

2.4 Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440)⁶

2.4.1 Toelichting

Het doel van de Drinkwaterrichtlijn is een gestadige verbetering van het leefmilieu te bereiken. De richtlijn heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater moet voldoen, dat na passende behandelingen gebruikt wordt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater.⁷ De richtlijn ziet dus niet op grondwater, dat ook voor de productie van drinkwater bestemd kan zijn. De richtlijn is ook niet van toepassing op brak water en water dat is bestemd voor grondwaterverrijking.

Als drinkwater wordt beschouwd alle oppervlaktewater dat bestemd is voor menselijk verbruik en dat wordt geleverd via een waterleidingnet ten dienste van de gemeenschap.

6. Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten.

7. Zie artikel 1 van de richtlijn 75/440/EEG.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 4, tweede lid: de Commissie moet op de hoogte worden gebracht van de organische actieplannen, en (artikel 4, derde lid, en artikel 8) van eventueel gebruikte uitzonderingsbepalingen.
- Artikel 9 bis: eist een driejaarlijks verslag aan de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

2.4.2 Omzettings- wetgeving

Wateren worden als bestemd voor de winning van drinkwater aangewezen in de Nota waterhuishouding, het beheersplan voor de rijkswateren, het provinciale waterhuishoudingsplan en/of het waterbeheersplan van de waterschappen. Op dit moment zijn de volgende wateren aangewezen: het IJsselmeer, de Afgedamde Maas, de Biesbosch en het Lekkanaal.

De Drinkwaterrichtlijn is onder meer geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater. Het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater is een AMvB op basis van artikel 5.1 Wm. De in het besluit vastgestelde normen moeten worden beschouwd als dwingende wettelijke eisen.

Kwaliteitseisen in Bijlage I

De kwaliteitseisen van het zoet oppervlaktewater zijn neergelegd in Bijlage I van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

Meetprincipes en standaardmeetmethoden in Bijlage IV

De meetprincipes voor de verschillende parameters, alsook de standaardmethoden volgens de NEN-normen staan in Bijlage IV van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

Onderzoeksfrequentie in Bijlage I

De voorgeschreven onderzoeksfrequentie voor de verschillende parameters staan in Bijlage I van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren vermeld. Onder bepaalde, in de bijlage vermelde, omstandigheden kan de onderzoeksfrequentie worden verminderd.

Rapportageverplichtingen

Zie het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

2.4.3 *Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen*

a. *Bevoegdheden*

Beheersplannen

Bij het vaststellen van de beheersplannen dienen de besturen van de waterschappen de kwaliteitseisen uit Bijlage I behorende bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht te nemen.

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh dienen de besturen van de waterschappen het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht te nemen.

Bemonsteringen

De besturen van de waterschappen zijn verplicht de bemonsteringen van het oppervlaktewater uit te (doen) voeren. Deze verplichting is opgenomen in artikel 10 van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater juncto artikel 3 Wvo.

De wijze en frequentie van bemonstering is geregeld in de Bijlagen I en V behorende bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater. Onder bepaalde, in de bijlage vermelde, omstandigheden kan de onderzoeksfrequentie worden verminderd.

b. *Feitelijke maatregelen*

Kwaliteit van het water

Indien uit de praktijk blijkt dat het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, moet het waterschap feitelijke maatregelen treffen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Voorbeelden zijn het bouwen van zuiveringsinstallaties, ontziltingsinstallaties of het aanleggen van vistrappen. Het waterschap is dit verplicht, omdat de kwaliteitseisen uit de Drinkwaterrichtlijn zijn aan te merken als rechtstreeks werkende bepalingen en het resultaatsverplichtingen betreft.

Wijze en frequentie van bemonstering

De bepalingen over de wijze en frequentie van bemonsteren worden ook beschouwd als rechtstreeks werkende bepalingen. Het is daarom ook de taak en plicht van de betreffende waterbeheerder om de wijze en frequentie van bemonstering in overeenstemming te laten zijn met de richtlijn.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>		<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Vaststellen beheersplan	> 1.2	Kwaliteitseisen uit Bijlage I behorende bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Vergunningverlening op grond van de Wvo	> 25.1	Kwaliteitseisen uit Bijlage I behorende bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Vergunningverlening op grond van de Wwh	> 23.1	Kwaliteitseisen uit Bijlage I behorende bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Bemonsteringen	> 11.2	Regels m.b.t. wijze en frequentie van bemonstering zoals geregeld in de Bijlagen I en V behorende bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Feitelijke maatregelen m.b.t. de kwaliteit van het oppervlaktewater		Verplichting o.g.v. Drinkwaterrichtlijn
Feitelijke maatregelen m.b.t. bemonstering	> 11.2	Moet in overeenstemming met Drinkwaterrichtlijn zijn

c. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Drinkwaterrichtlijn relevant zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater	> 7.5
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma's	> 8.5
Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
IBA-inrichtingen	> 13.6
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Wvo-vergunningen	> 25.1
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1

2.5 Zwemwaterrichtlijn (richtlijn 76/160)⁸

2.5.1 Toelichting

Het doel van de Zwemwaterrichtlijn is de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, te bereiken door vermindering van verontreiniging van het zwemwater en bescherming van het zwemwater tegen verdere kwaliteitsvermindering.

Momenteel wordt gewerkt aan een herziening van de Zwemwaterrichtlijn, onder meer ter verbetering van de uitvoering van het beheer van het zwemwater. Zo zal het aantal te controleren parameters worden verminderd en zullen nieuwe instrumenten en betrouwbare parameters worden ingevoerd.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 4, derde lid: het meedelen aan de Commissie wanneer gebruik wordt gemaakt van de uitzondering c.q. afwijkingen van de termijn voor het bereiken van de doelstellingen.
- Artikel 8: het meedelen aan de Commissie wanneer gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid voor een bepaalde vereiste kwaliteit.
- Artikel 13: de lidstaten brengen op gezette tijden een samenvattend verslag uit aan de Commissie over het zwemwater en de meest betekenisvolle kenmerken daarvan.

8. Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater.

2.5.2 Omzettings- wetgeving

Wateren worden als zwemwater aangewezen in:

- waterhuishoudingsplannen (door de Ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) of provinciale staten;
- beheersplannen (door de Ministers van V&W en van VROM voor de rijkswateren en door de besturen van waterbeheerders voor de regionale wateren).

De in de Zwemwaterrichtlijn opgenomen kwaliteitseisen zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. In dit besluit zijn tevens bepalingen opgenomen over monsternemingen en metingen.

De Zwemwaterrichtlijn is (inmiddels) op correcte wijze in geïmplementeerd. De frequentie van bemonstering is echter nog niet conform de richtlijn. Ook het zwemwater voldoet niet overal aan de in de richtlijn gestelde kwaliteitseisen. Hiertoe zullen maatregelen getroffen moeten worden (op de lidstaten berust immers een resultaatsverplichting, zie paragraaf 2.2.2).

Rapportageverplichtingen

Zie het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

2.5.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

a. Bevoegdheden

Beheersplannen gebaseerd op de Wwh

Bij het vaststellen van beheersplannen op grond van de Wwh dienden de besturen van de waterschappen de waterkwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht te nemen.

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh dienen de besturen van de waterschappen de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht te nemen. In dit kader dient men zowel in tijdelijke vergunningen als in vergunningen voor onbepaalde tijd meet- en registratieverplichtingen op te nemen.

b. Feitelijke maatregelen

Bemonsteringen en metingen

De verplichting tot het doen van bemonsteringen en metingen berust op het bestuur van het waterschap (het bestuursorgaan dat op grond van de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen). Deze verplichting is opgenomen in artikel 10 van het Besluit kwali-

teitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater juncto artikel 3 Wvo. De besturen van de waterschappen moeten zorgdragen voor voldoende plaatsen waarop het water wordt bemonsterd en voor een voldoende aantal bemonsteringen.

Overige feitelijke maatregelen

Indien een zwemwater is aangewezen en uit de praktijk blijkt dat het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, dan moet het waterschap feitelijke maatregelen treffen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Voorbeelden zijn het bouwen van zuiveringsinstallaties, ontziltingsinstallaties of het aanleggen van vistrappen. Het waterschap is dit verplicht, omdat de kwaliteitseisen uit de Zwemwaterrichtlijn zijn aan te merken als rechtstreeks werkende bepalingen en het dus resultaatsverplichtingen betreft.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>		<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Beheersplannen gebaseerd op de Wwh	> 1.2	Waterkwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Vergunningverlening op grond van de Wvo	> 25.1	Waterkwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Vergunningverlening op grond van de Wwh	> 23.1	Waterkwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitdoelstellingen en metingen oppervlaktewater in acht nemen
Bemonsteringen en metingen	> 11.2	Moeten in overeenstemming zijn met het Besluit kwaliteitdoelstellingen en metingen oppervlaktewater en de richtlijn
Overige feitelijke maatregelen om water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen		Verplichting op grond van de Zwemwaterrichtlijn

c. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Zwemwaterrichtlijn relevant zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de Zwemwaterrichtlijn rekening worden gehouden.

Beheersplan vaarwegenbeheer	> 1.4
Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater	> 7.5
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma	> 8.5
IBA-inrichtingen	> 13.6
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Vergunningen en Keurontheffingen	> 23.1
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1

2.6 Viswaterrichtlijn (richtlijn 78/659)⁹

2.6.1 Toelichting

De Viswaterrichtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat geschikt is voor het leven van vissen. De richtlijn is van toepassing op water dat door de lidstaten is aangewezen als water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 7: vereist monsternames door 'de bevoegde autoriteiten'. Dit betreft een taak van de waterbeheerder.
- Artikel 15: betreft inlichtingen die de lidstaten aan de Commissie moeten geven. Inlichtingen moeten worden gegeven over:
 - de aangewezen viswateren;
 - een eventuele herziening van de aanwijzing;
 - de vaststelling van nieuwe parameters;
 - de toepassing van de afwijkingmogelijkheden die de richtlijn biedt.
- Artikel 16: geeft de algemene rapportageverplichting. De lidstaten brengen op gezette tijden een gedetailleerd verslag uit over de aangewezen wateren en de wezenlijke kenmerken daarvan.

9. Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen.

2.6.2 Omzettings- wetgeving

De wateren kunnen worden aangewezen in de Nota waterhuishouding (zie ook de kaart bij het Beheersplan voor de rijkswateren), het provinciaal waterhuishoudingsplan en/of het waterbeheersplan van de waterschappen, zie de Wet op de waterhuishouding (Wwh).

In de Viswaterrichtlijn zijn onder meer kwaliteitseisen opgenomen welke gelden voor de door de lidstaten aangewezen wateren. Deze kwaliteitseisen zijn in Nederland geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer.

De waarden die zijn opgenomen in dit besluit moeten worden gezien als grenswaarden, ook wel imperatieve waarden genoemd. Afwijken van deze grenswaarden is in beginsel niet toegestaan, de richtlijn kent hierop wel uitzonderingen. In het besluit zijn tevens bepalingen opgenomen over bemonsteringen en metingen. De voorwaarden waaronder van deze bepalingen kan worden afgeweken, staan in bijlage III van dit besluit.

De kwaliteitseisen uit de Viswaterrichtlijn zijn correct in het besluit geïmplementeerd. De ingevolge de richtlijn aangewezen viswateren voldoen echter niet overal aan de in de richtlijn gestelde kwaliteitseisen. Hiertoe zullen maatregelen getroffen moeten worden (op de lidstaten berust immers een resultaatsverplichting, zie paragraaf 2.2.2).

Op grond van de richtlijn dienen de lidstaten tevens saneringsprogramma's voor viswater vast te stellen. De in Nederland vastgestelde algemene saneringsprogramma's om bepaalde lozingen terug te dringen zijn volgens het Hof geen goede implementatie van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting om specifieke saneringsprogramma's voor viswater vast te stellen.

Rapportageverplichtingen

Zie het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

2.6.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

a. Bevoegdheden

Beheersplannen gebaseerd op Wwh

Bij het vaststellen van de beheersplannen op grond van de Wwh dienden de besturen van de waterschappen de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht te nemen.

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo en Wwh dienden de besturen van de waterschappen de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht te nemen.

b. *Feitelijke maatregelen*

Bemonsteringen en metingen

De verplichting tot het doen van bemonsteringen en metingen berusten op het bestuur van het waterschap (het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen). Deze verplichting is opgenomen in artikel 10 van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater juncto artikel 3 Wvo.

Overige feitelijke maatregelen

Indien uit de praktijk blijkt dat het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, dan moet het waterschap feitelijke maatregelen treffen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Voorbeelden zijn het bouwen van zuiveringsinstallaties, ontziltinstallaties of het aanleggen van vistrappen. Het waterschap is dit verplicht omdat de kwaliteitseisen uit de richtlijn zijn aan te merken als rechtstreeks werkende bepalingen en het resultaatverplichtingen betreft.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>		<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Beheersplannen gebaseerd op de Wwh	> 1.2	Kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht nemen
Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh	> 25.1 > 23.1	Kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht nemen
Bemonsteringen en metingen	> 11.2	Moeten in overeenstemming zijn met Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en de richtlijn
Feitelijke maatregelen m.b.t. kwaliteitseisen water		Viswaterrichtlijn

c. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Viswaterrichtlijn relevant zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan de Viswaterrichtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de Viswaterrichtlijn rekening worden gehouden.

Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater	> 7.5
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma	> 8.5
Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
IBA-inrichtingen	> 13.6
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Vergunningen en Keurontheffingen	> 23.1
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1

2.7 Schelpdierwaterrichtlijn (richtlijn 79/923)¹⁰

2.7.1 Toelichting

De Schelpdierwaterrichtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van schelpdierwater en ziet op kustwateren en brakke wateren, die door de lidstaten dienen te worden aangewezen. De eisen die de richtlijn aan schelpdierwateren stelt, hebben met name betrekking op de kwaliteit van schelpdieren die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie. De Schelpdierwaterrichtlijn beschermt daarmee ook de volksgezondheid.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 13: de lidstaten verstrekken inlichtingen over:
 - de aangewezen wateren;
 - de herzieningen van de aanwijzing;
 - de vaststelling van nieuwe parameters;
 - eventuele afwijkingen ten gevolge van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden.
- Artikel 14: de lidstaten brengen op gezette tijden een gedetailleerd verslag uit over de aangewezen wateren en de wezenlijke kenmerken daarvan.

10. Richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de kwaliteit voor schelpdierwater.

2.7.2 Omzettings- wetgeving

Wateren kunnen als schelpdierwater worden aangewezen in de Nota Wwh, het Beheersplan voor de rijkswateren, het provinciale waterhuishoudingsplan en/of het waterbeheersplan van de waterschappen, alle op grond van de Wwh.

Nederland heeft vijf wateren aangewezen, alle in het Rijkswaterkwaliteitsplan 1986 en het Beheersplan rijkswateren 1993. Het betreft de Waddenzee, de Oosterschelde, de Westerschelde, het Grevelingenmeer en de Voordelta (Noordzee). De Schelpdierwaterrichtlijn is dus (nog) niet direct relevant voor de waterschappen; indirect wel, namelijk voor zover bovenstroomse activiteiten invloed hebben op schelpdierwateren.

De kwaliteitseisen uit de Schelpdierwaterrichtlijn zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. De richtlijn is eveneens omgezet in het Beheersplan voor de rijkswateren 1992-1996.

De kwaliteitseisen uit de richtlijn zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. Er zijn echter niet overal voldoende metingen verricht en in sommige gevallen wordt niet aan de gestelde kwaliteitseisen voldaan.

Rapportageverplichtingen

Zie het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en Van Rijswijk e.a. 2003, p. 153 en 154.

2.7.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

Op dit moment heeft de Schelpdierwaterrichtlijn nog geen directe gevolgen voor de waterschappen, zie paragraaf 2.7.2. Er kunnen echter nog later wateren worden aangewezen die wel onder de bevoegdheid van de waterschappen vallen. Zodra bovenstroomse activiteiten echter invloed hebben op schelpdierwateren, wordt de richtlijn wel relevant voor de waterschappen; de kwaliteitseisen uit de richtlijn kunnen namelijk worden gezien als rechtstreeks werkende bepalingen.

a. Bevoegdheden

Beheersplannen gebaseerd op de Wwh

Bij het vaststellen van de beheersplannen op grond van de Wwh dienen de besturen van de waterschappen de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht te nemen.

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh dienen de besturen van de

waterschappen de kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht te nemen.

b. *Feitelijke maatregelen*

Bemonsteringen

De verplichting tot het doen van bemonsteringen berust bij het bestuur van het waterschap. Dit is het bestuursorgaan dat op grond van de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, zie artikel 10 van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren juncto artikel 3 Wvo.

Het is ook de taak en de plicht van de betreffende waterbeheerder om te zorgen dat de wijze en de frequentie van de bemonstering in overeenstemming zijn met de richtlijn.

Overige feitelijke maatregelen

Indien uit de praktijk blijkt dat het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, moet het waterschap feitelijke maatregelen treffen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Voorbeelden zijn het bouwen van zuiveringsinstallaties, ontziltingsinstallaties of het aanleggen van vistrappen. Het waterschap is dit verplicht omdat de kwaliteitseisen uit de Schelpdierwaterrichtlijn zijn aan te merken als rechtstreeks werkende bepalingen en het resultaatsverplichtingen betreft.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>		<i>Richtlijn/omzettingswetgeving</i>
Beheersplannen gebaseerd op de Wwh	> 1.2	Kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht nemen
Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh	> 25.1 > 23.1	Kwaliteitseisen uit het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren in acht nemen
Bemonsteringen en metingen	> 11.2	Moeten in overeenstemming zijn met Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en de richtlijn
Feitelijke maatregelen m.b.t. kwaliteitseisen water		Viswaterrichtlijn

c. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Schelpdierwaterrichtlijn van belang zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de Schelpdierwaterrichtlijn rekening worden gehouden.

Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater	> 7.5
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma	> 8.5
Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
Monitoring waterkwaliteit	> 11.2
IBA-inrichtingen	> 13.6
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1

2.8 Grondwaterrichtlijn (richtlijn 80/68)¹¹

2.8.1 Toelichting

De Grondwaterrichtlijn heeft als doel het voorkomen van verontreiniging van het grondwater door stoffen die behoren tot de families en groepen van stoffen die worden vermeld in de bijlage bij de richtlijn, alsmede het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van bestaande verontreinigingen.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 15: de bevoegde instanties van de lidstaten houden een inventaris bij van de verleende vergunningen. Dit betreft een taak van de (grond)waterbeheerder.

11. Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen

- Artikel 16: de lidstaten verstrekken de Commissie per geval en op verzoek inlichtingen over:
 - resultaten van onderzoeken naar de kwaliteit van het grondwater in bepaalde gevallen (artikel 4 en 5);
 - bijzonderheden over verleende vergunningen;
 - resultaten van toezicht en controles;
 - gegevens over de inventaris van verleende vergunningen.

2.8.2 Omzettings- wetgeving

- De verplichtingen op grond van de Grondwaterrichtlijn zijn geïmplementeerd in:
- de Grondwaterwet (Gww);
 - de Wet bodembescherming (Wbb);
 - de Wet milieubeheer (Wm);
 - lagere regelgeving gebaseerd op de bovengenoemde wetten zoals: het Lozingenbesluit bodembescherming, het Infiltratiebesluit bodembescherming, het Bouwstoffenbesluit, het Stortbesluit bodembescherming.

Grondwaterwet (Gww)

Op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwaterwet is een vergunning van Gedeputeerde Staten vereist voor het infiltreren¹² van water in de bodem. De infiltratievergunning mag slechts worden verleend, indien er geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater, zie artikel 14a van de Grondwaterwet. In het Infiltratiebesluit bodembescherming, een algemene maatregel van bestuur op grond van de Grondwaterwet, is onder meer aangegeven wanneer er sprake is van gevaar voor verontreiniging van het grondwater zoals bedoeld in artikel 14a van de Grondwaterwet.

Lozingenbesluit bodembescherming

Het Lozingenbesluit bodembescherming is een algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 6 Wbb en heeft betrekking op lozing in de bodem van huishoudelijk afvalwater, koelwater en bedrijfsafvalwater. In artikel 99 Wbb is bepaald dat regels gesteld op basis van onder andere artikel 6 Wbb niet van toepassing zijn indien regels bij of krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gelden. Afhankelijk van de gedragingen zijn burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de Minister van VROM het bevoegde gezag.

12. Ingevolge artikel 1 lid 1 Gww wordt onder infiltreren verstaan: water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater.

Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming

Het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming is een algemene maatregel van bestuur op basis van onder andere de Wet bodembescherming. Het Bouwstoffenbesluit heeft als doel de milieuhygiënische randvoorwaarden vanuit bodem- en oppervlaktewaterbescherming te geven voor het gebruik van bouwstoffen. Afhankelijk van de gedraging dient het gebruik van de bouwstoffen te worden gemeld aan burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de Minister van VROM.

Stortbesluit bodembescherming

In de Wet milieubeheer en het Stortbesluit bodembescherming is het storten van (afval)stoffen op of in de bodem gereguleerd. Het Stortbesluit Bodembescherming is een algemene maatregel van bestuur op basis van de Wet milieubeheer. Afhankelijk van de gedraging is het college van burgemeester en wethouders of het college van gedeputeerde staten bevoegd.

2.8.3 ***Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen***

a. Bevoegdheden

Vergunningverlening op grond van de Grondwaterwet

Op grond van artikel 14, lid 1, van de Grondwaterwet is Gedeputeerde Staten de bevoegde instantie voor het verlenen van vergunningen die vereist zijn voor het infiltreren van water in de bodem, zie ook paragraaf 2.8.2. Deze bevoegdheid tot vergunningverlening is in enkele gevallen door Gedeputeerde Staten gedelegeerd aan een waterschap. Aangezien de Grondwaterrichtlijn correct is geïmplementeerd kan door het betreffende waterschap bij de vergunningverlening worden uitgegaan van hetgeen hieromtrent is geregeld in de Grondwaterwet.

b. Overige primaire beheerproducten

Bij de volgende primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Grondwaterrichtlijn wel van belang zijn, zie ook het schema, bijlage 2. Bij het maken van beleid kan de Grondwaterrichtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de Grondwaterrichtlijn rekening worden gehouden.

Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Monitoring waterkwantiteit	> 11.1
Monitoring waterkwaliteit	> 11.2
IBA-inrichtingen	> 13.6
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Wvo-vergunningen	> 25.1
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1
Vergunningverlening grondwaterbeheer	> XX

2.9 Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676)¹³

2.9.1 Toelichting

De Nitraatrichtlijn heeft tot hoofddoel het terugdringen van waterverontreiniging door nitraat uit agrarische bronnen, en het voorkomen van verdere vervuiling door nitraat. Daarbij gaat het in de eerste plaats om het veiligstellen van de waterkwaliteit die noodzakelijk is voor de productie van drinkwater. In de Nitraatrichtlijn wordt dan ook uitdrukkelijk verwezen naar de Drinkwaterrichtlijn, zie paragraaf 2.4.

Doel van de Nitraatrichtlijn is echter ook de bescherming van aquatische ecosystemen op zich, in het bijzonder de bescherming van de Noordzee. Op grond van de richtlijn dienen lidstaten wateren aan te wijzen die dusdanig zijn verontreinigd of door verontreiniging kunnen worden beïnvloed, dat zij een bijzondere bescherming behoeven. Nederland heeft er voor gekozen het hele Nederlandse grondgebied aan te wijzen, waardoor in Nederland voor het hele grondgebied een actieprogramma opgesteld moet worden, hetgeen ingevolge de richtlijn alleen binnen de zogenoemde kwetsbare zones verplicht is.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 3, tweede en vierde lid: de lidstaten delen aan de Commissie mee welke kwetsbare zones zij aanwijzen en welke herzieningen en of aanvullingen er hebben plaatsgevonden (alleen een verplichting voor de lidstaat en voor Nederland niet relevant omdat het actieprogramma op het gehele grondgebied van toepassing is verklaard).
- Artikel 4: de lidstaten geven de Commissie nadere gegevens over de vastgestelde codes van goede landbouwpraktijken.

13. Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

- Artikel 5, zevende lid: de lidstaten stellen actieprogramma's op en stellen de Commissie van herzieningen en eventuele aanvullende maatregelen op de hoogte.
- Artikel 10: elke vier jaar dienen de lidstaten een verslag in bij de Commissie met de informatie zoals die is vereist op grond van bijlage V bij de richtlijn. Dit betreft onder meer:
 - het preventieve beleid;
 - de vastgestelde wateren en kwetsbare zones;
 - een overzicht van de controleresultaten;
 - een overzicht van de actieprogramma's met verplichte en aanvullende maatregelen;
 - een overzicht van de resultaten van de controleprogramma's;
 - de verwachte tijd wanneer men denkt de beoogde resultaten te behalen.

2.9.2 Omzettings- wetgeving

Nederland heeft de Nitraatrichtlijn te laat geïmplementeerd. De Nederlandse implementatie van de verplichting uit de richtlijn om een actieprogramma op te stellen is inhoudelijk gezien niet correct. Wat dit laatste aspect betreft, is Nederland recent veroordeeld door het Europese Hof van Justitie.¹⁴

Het Nederlandse actieprogramma bevat een groot aantal verschillende maatregelen, op grond van meer dan 15 verschillende wettelijke regelingen. De belangrijkste maatregelen zijn te vinden in de Meststoffenwet, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet herstructurering varkenshouderij en de daarop gebaseerde regelingen.

Voor de waterbeheerders is van deze omzettingsmaatregelen vooral de Wvo-vergunning en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij van belang. Het Lozingenbesluit is een algemene maatregel van bestuur op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Bestrijdingsmiddelenwet. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij worden onder andere regels gesteld voor het brengen van mest op het land in de nabijheid van oppervlaktewateren. Het besluit reguleert tevens het gebruik van bestrijdingsmiddelen met het oog op voorkomen van lozingen van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewateren. Ook wat betreft de Wvo en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat Nederland de Nitraatrichtlijn niet goed heeft geïmplementeerd.

Veel van de gebreken in de omzetting van de Nitraatrichtlijn hebben geen gevolgen voor

14. HvJEG 2 oktober 2003, MenR 2003, nr. 116, m.nt. Van Rijswijk en H.F.M.W. van Rijswijk, 'Het Nederlands mestbeleid te kakken gezet' in: *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht* 2004, p. 48-56.

de waterschappen. Immers, voor de meeste noodzakelijk te nemen maatregelen in het kader van de Nitraatrichtlijn zijn de waterschappen noch verantwoordelijk noch bevoegd.

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is echter wel van belang voor de waterschappen. Op grond van dit besluit moet langs alle oppervlaktewateren een mestvrije zone worden aangehouden. Waterbeheerders dienen dit verbod van bemesting in de nabijheid van oppervlaktewateren te handhaven. Het niet nakomen van deze verplichting betekent schending van Europees recht, aangezien de verplichtingen uit het besluit voortvloeien uit de eisen van de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn beperkt zich – in tegenstelling tot de gevaarlijke stoffenrichtlijn – niet alleen tot lozingen, maar ziet ook op diffuse bronnen van verontreiniging. Desalniettemin wordt de richtlijn deels in de Wvo en het daarop gebaseerde Lozingenbesluit open teelt en veehouderij omgezet in het Nederlandse recht.

Tevens bepaalt het Lozingenbesluit dat diegene die een agrarische activiteit wil uitvoeren ten gevolge waarvan een verontreiniging kan plaatsvinden, dit ten minste 6 weken van tevoren moet melden aan de waterkwaliteitsbeheerder. De besturen van de waterschappen zullen bij de behandeling van de meldingen op grond van het Lozingenbesluit de voorschriften van het Lozingenbesluit in acht moeten nemen en eventueel nadere eisen stellen.

Wat betreft de verplichting uit het Lozingenbesluit tot het aanhouden van een mestvrije zone langs alle oppervlaktewateren bestaat twijfel of hiermee wordt voldaan aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn. Indien dit niet het geval is, kunnen waterbeheerders (naast de melding en de nadere eisen) ook met de Nitraatrichtlijn te maken krijgen indien het opbrengen van mest ook buiten de mestvrije zones verontreiniging kan veroorzaken. Dan kan het opbrengen van mest immers vergunningplichtig zijn op grond van de Wvo.

Op dit moment wordt de regelgeving ter implementatie van de Nitraatrichtlijn grondig herzien om aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen. Het is nog niet duidelijk wat het exacte resultaat van deze herziening zal zijn.

Rapportageverplichtingen

Wvo

- Artikel 14: inventarisaties en metingen.
- Artikel 15: rapportage betreffende lozingen vanuit een inrichting voor het zuiveren van afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente dan wel in exploitatie bij een

rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap belast is met de zuivering van stedelijk afvalwater.

2.9.3 *Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen*

a. *Bevoegdheden*

Vergunningverlening op grond van de Wvo

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de besturen van de waterschappen rekening te houden met de Nitraatrichtlijn.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>	<i>Richtlijn/omzettingswetgeving</i>
Vergunningverlening op grond van de Wvo	Rekening houden met de Nitraatrichtlijn
Meldingen en nadere eisen op grond van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij	Rekening houden met de Nitraatrichtlijn

b. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Nitraatrichtlijn (zie ook het schema, bijlage 2) van belang zijn. Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Waterbeheersplan	> 1.2
Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewateren	> 7.5
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma	> 8.5
Monitoring waterkwaliteit	> 11.2
IBA-inrichtingen	> 13.6
Beheer transportstelsels	> 12.3
Bouw en verwerving zuiveringsinstallaties	> 13.1
IBA-inrichtingen	> 13.6
Vergunningen en Keurontheffingen	> 23.1

Bouw en verwerving slibverwerkingsinstallaties	> 14.1
Wvo-vergunningen	> 25.1
Wvo-meldingen	> 25.2
Toezicht Wvo	> 26.1
Vergunningverlening grondwaterbeheer	> XX

2.10 Richtlijn stedelijk afvalwater (richtlijn 91/271)¹⁵

2.10.1 *Toelichting* Doel van de richtlijn is bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen van het opvangen, de behandeling en lozing van stedelijk afvalwater en de behandeling en lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken.

Relevante begrippen

- *Stedelijk afvalwater*: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater, en/of afvloeiend hemelwater.
- *Huishoudelijk afvalwater*: het afvalwater van woongebieden en diensten dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden.
- *Industrieel afvalwater*: al het afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 6, lid 2: als uit studies blijkt dat in kleinere agglomeraties lozingen in kustwateren of estuaria aan een minder vergaande behandeling kunnen worden onderworpen, deelt de lidstaat alle relevante informatie over deze studies mee aan de Commissie.
- Artikel 8: indien een beroep op een van de uitzonderingsbepalingen uit artikel 8 wordt gedaan, wordt dit – onder toevoeging van het dossier – aan de Commissie meegedeeld.
- Artikel 15: betreft controleverplichtingen. Zie hiervoor Van Rijswijk e.a. 2003, p. 192.
- Artikel 16: de lidstaten zorgen ervoor dat de betrokken autoriteiten of instanties om de twee jaar een rapport publiceren over de situatie inzake de afvoer van stedelijk afvalwater en slib in hun gebied.
- Artikel 17: de lidstaten stellen een programma op voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Dit programma en eventuele aanpassingen daarvan moeten aan de Commissie worden verstrekt.

15. Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 2001 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater.

2.10.2 Omzettings- wetgeving

De Richtlijn stedelijk afvalwater is geïmplementeerd in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater, alsmede in titel 10.5 van de Wet milieubeheer.

Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Het belangrijkste artikel vormt artikel 1, eerste en tweede lid, van de Wvo. Ingevolge artikel 1 lid 1 Wvo is het verboden om zonder vergunning met behulp van een werk directe lozingen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, in oppervlaktewater te brengen. Ingevolge artikel 1 lid 2 Wvo is voor lozingen op een rioolwaterzuiveringsinstallatie en voor indirecte lozingen (in uitzonderingsgevallen) een vergunning op grond van de Wvo vereist. Onder indirecte lozingen wordt verstaan: lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. De indirecte lozingen die op grond van de Wvo vergunningplichtig zijn, staan vermeld in een algemene maatregel van bestuur¹⁶ op grond van artikel 1 lid 2 Wvo. De overige indirecte lozingen worden gereguleerd via de Wet milieubeheer, zie hieronder.

De Wvo-vergunningen die aan de rioolwaterzuiveringsinstallaties worden verleend, zijn gebaseerd op artikel 1 lid 1 Wvo aangezien zij lozen op oppervlaktewater.

Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater

Het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater is een op artikel 1 lid 2 Wvo gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Het besluit bevat voorschriften die in lozingsvergunningen dienen te worden opgenomen, die op grond van artikel 1 lid 2 Wvo aan rioolwaterzuiveringsinstallaties worden verleend.

Wet milieubeheer

Voor de indirecte lozingen die niet Wvo-vergunningplichtig zijn, is een vergunning op grond van de Wet milieubeheer vereist. In sommige gevallen is geen Wm-vergunning vereist, maar moet wel worden voldaan aan de regels van een op basis van de Wet milieubeheer vastgestelde algemene maatregel van bestuur. De Wet milieubeheer is verder niet relevant voor de besturen van waterschappen, omdat zij in deze niet het bevoegde gezag zijn.

Uit artikel 10 van het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater volgt dat waterkwaliteitsbeheerders de bevoegdheid hebben om rioolwaterzuiveringsinstallaties de mogelijkheid te geven om later dan 31 december 1998 te voldoen aan de resultaatsverplichting ten aan-

16. Besluit van 4 november 1983, *Stb.* 577, houdende aanwijzing van soorten van inrichtingen als bedoeld in artikel 1 lid 2 en 31 lid 4 Wvo, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 26 november 1990, *Stb.* 598.

zien van stikstof uit artikel 5 van de Richtlijn stedelijk afvalwater. Hierdoor zullen in Nederland waarschijnlijk pas per 2005 de lozingen in overeenstemming met de richtlijn zijn gebracht. Nederland is er door de Europese Commissie op gewezen dat hier sprake is van een gebrekkige implementatie.

Rapportageverplichtingen

Wvo

- Artikel 14: inventarisaties en metingen.
- Artikel 15: rapportage betreffende lozingen vanuit een inrichting voor het zuiveren van afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente dan wel in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap belast is met de zuivering van stedelijk afvalwater.

Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater

- Artikel 4: bemonstering door beheerder.
- Artikel 5: de waterkwaliteitsbeheerder controleert lozingen van rioolwaterzuiveringsinrichtingen en controleert het oppervlatawater.
- Artikel 6: de beheerder stelt binnen 6 maanden na afloop van ieder kalenderjaar een overzicht op van de bij hem in beheer zijnde rioolwaterzuiveringsinrichtingen en van de resultaten van de metingen in artikel 4.
- Artikel 7: de waterkwaliteitsbeheerder stelt binnen vijf maanden na ontvangst van een verzoek daartoe de resultaten van de controles, bedoeld in artikel 5, aan Onze Minister ter beschikking.

Wet milieubeheer

- Artikel 10.35: Onze Minister stelt iedere twee jaar een rapport op, waarin de stand van zaken wordt beschreven met betrekking tot de inzameling en het transport van afvalwater en de afvoer van slib dat geheel of in hoofdzaak afkomstig is van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen die door een provincie, een gemeente of een waterschap worden beheerd.

2.10.3 *Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen*

a. *Bevoegdheden*

Vergunningverlening op grond van de Wvo

Bij vergunningverlening aan rioolwaterzuiveringsinstallaties op grond van de Wvo dienen de besturen van waterschappen rekening te houden met het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater. Artikel 10, eerste lid, van dit besluit dient echter buiten toepassing te worden gelaten wegens strijd met de Richtlijn stedelijk afvalwater.

b. *Feitelijke maatregelen*

Er dienen door de waterschappen feitelijke maatregelen getroffen te worden opdat aan de resultaatsverplichting uit artikel 5 van de Richtlijn stedelijk afvalwater (realisatie van een reductie van 75% van stikstof) wordt voldaan.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>	<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Vergunningverlening op grond van de Wvo > 25.1	Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater en Richtlijn stedelijke afvalwater Zie opmerking hierboven.
Feitelijke maatregelen	Er moet worden voldaan aan de resultaatsverplichtingen van de richtlijn

c. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Richtlijn stedelijk afvalwater van belang zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Waterbeheersplan	> 1.2
Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Waterakkoorden	> 6.2
Kwaliteitsmaatregelen in oppervlaktewater	> 7.5
Saneringsprogramma	> 8.5
Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
Monitoring waterkwaliteit	> 11.2
Bouw en verwerving transportstelsels	> 12.1
Bouw en verwerving zuiveringsinstallaties	> 13.1
IBA-inrichtingen	> 13.6
Bouw en verwerving slibverwerkingsinstallaties	> 14.1
Wvo-meldingen	> 25.2
Wvo-toezicht	> 26.1
Subsidies lozingen	> 27.2

2.11 IPPC-richtlijn (richtlijn 96/91)¹⁷

2.11.1 Toelichting

Doel van de richtlijn is om, op geïntegreerde wijze, milieuverontreiniging onder controle te houden of te krijgen, door waar mogelijk emissies naar lucht, water of bodem te voorkomen. Als het niet mogelijk is om verontreiniging te voorkomen, dient deze zo veel mogelijk gereduceerd te worden.

De richtlijn ziet uitsluitend op milieuverontreiniging die wordt veroorzaakt door industriële installaties. Vele andere activiteiten, die ook tot milieuverontreiniging kunnen leiden, worden dus niet door de richtlijn gereguleerd.

Relevante begrippen

- *Verontreiniging*: alle directe of ondirecte inbreng van stoffen, trillingen, warmte of geluid, in lucht, water of bodem, welke het gevolg zijn van menselijke activiteit en die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid, de kwaliteit van het milieu of die schade aan materiële eigendommen kunnen veroorzaken.
- *Emissies*: het direct of indirect vrijkomen van stoffen, trillingen, warmte of geluid, van zowel individuele als diffuse bronnen.
- *Installatie*: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage 2 bij de richtlijn vermelde activiteiten en processen en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 16 betreft het uitwisselen van informatie. Om de 3 jaar stellen de lidstaten de Commissie op de hoogte van:
 - de vastgestelde grenswaarden;
 - de best bestaande technieken waarop de grenswaarden zijn gebaseerd.
- Er moeten verslagen worden gemaakt over de uitvoering van de richtlijn (conform artikel 5 en 6 van richtlijn 91/692/EEG).
- Lidstaten stellen de Commissie in kennis welke autoriteit of autoriteiten zijn belast met de uitwisseling van informatie.

17. Richtlijn 96/91/EEG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

2.11.2 Omzettings- wetgeving

De IPPC-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), en door middel van de afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning. Tevens zijn het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer en het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren aangepast met het oog op de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

De IPPC-richtlijn eist een integrale milieuvergunning, waarin alle maatregelen voor de bescherming van water, bodem en lucht zijn opgenomen. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen besluiten op grond van milieuwetgeving en waterwetgeving, waar de Nederlandse wetgeving wel van uitgaat. De richtlijn verplicht echter niet tot afgifte van één vergunningsdocument. Indien er sprake is van meerdere besluiten en meerdere bevoegde bestuursorganen, vereist de richtlijn dat de vergunningprocedures zowel procedureel als inhoudelijk volledig worden gecoördineerd. Het totaal van deze besluiten dient volledig aan de eisen van integrale afweging op grond van de richtlijn te voldoen. Hiertoe zijn in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren afstemmingsmaatregelen opgenomen.

Deze afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning voldoet niet volledig aan de eisen van de IPPC-richtlijn. Dat speelt met name bij meldingen op grond van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer. In die gevallen bestaat immers geen verplichting tot afstemming met de Wvo. Dit zou er toe kunnen leiden dat een verleende Wvo-vergunning moet worden vernietigd, omdat er geen toepassing is gegeven aan de ingevolge de richtlijn verplichte afstemmingsregeling.

Het systeem van de Wvo, waar vergunning wordt verleend voor afzonderlijke lozingen, is niet volledig in overeenstemming met de IPPC-richtlijn. De Wvo schrijft namelijk niet voor dat verschillende lozingen vanuit een inrichting integraal moeten worden beoordeeld. Knelpunt is bovendien dat de Wvo niet voorziet in revisievergunningen waarbij verschillende oudere vergunningen voor een inrichting integraal worden herzien.

Volgens de auteurs van het boek van Van Rijswijk e.a. 2003 kunnen deze implementatiegebreken niet door de waterbeheerders via het treffen van feitelijke maatregelen worden opgelost. Een andere opvatting zou er namelijk toe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Genoemde auteurs menen dat door de wetgever, en niet door de uitvoeringspraktijk, naar een oplossing moet worden gezocht.

Op grond van de IPPC-richtlijn dient een vergunning in ieder geval emissiegrenswaarden

te bevatten voor bepaalde verontreinigende stoffen. Deze emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de best beschikbare technieken. In een recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is bepaald dat het Alara-beginsel uit de Wet milieubeheer richtlijnconform moet worden uitgelegd.¹⁸

Ook de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gaan uit van een vergunning waarin emissies worden gereguleerd. Beide wetten baseren de emissiegrenswaarden echter op het Alara-beginsel. Gezien het feit dat dit in strijd is met de rechtstreeks werkende bepaling uit de IPPC-richtlijn, zullen de waterbeheerders bij het verlenen van een Wvo-vergunning ten aanzien van lozingen vanuit installaties die onder de werking van de IPPC-richtlijn vallen, emissiegrenswaarden moeten opleggen die zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken.

Rapportageverplichtingen

Wvo

- Artikel 14: inventarisaties en metingen.
- Artikel 15: rapportage betreffende lozingen vanuit een inrichting voor het zuiveren van afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente dan wel in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap belast is met de zuivering van stedelijk afvalwater.

2.11.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

a. Bevoegdheden

Vergunningverlening op grond van de Wvo

Bij het verlenen van een Wvo-vergunning voor lozingen vanuit installaties die onder de werking van de IPPC-richtlijn vallen, zullen de waterbeheerders emissiegrenswaarden moeten opleggen, die zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken (rechtstreeks werkende bepaling uit de IPPC-richtlijn).

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>	<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Vergunningverlening op grond van de Wvo > 25.1	Rekening houden met IPPC-richtlijn

18. ABRvS 7 april 2004, nr. 200206430/1.

b. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de IPPC-richtlijn van belang zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Waterbeheersplan	> 1.2
Wvo-vergunningen	> 25.1
Wvo-meldingen	> 25.1
Toezicht Wvo	> 26.1
Vergunningverlening grondwaterbeheer	> XX

2.12 **Habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EG)¹⁹**

2.12.1 *Toelichting*

Aanleiding voor de totstandkoming van de Habitatrichtlijn vormde de achteruitgang van natuurlijke habitats en de bedreiging van soorten. Hoofddoelstelling van de richtlijn is het behoud van de biologische diversiteit door maatregelen ten behoeve van de instandhouding van bedreigde habitats en soorten. De richtlijn voorziet in gebiedsbeschermende maatregelen en maatregelen gericht op directe soortenbescherming.

Gebiedsbescherming

De gebiedsbeschermende maatregelen bestaan uit de aanwijzing van speciale beschermingszones. Doel van deze maatregelen is om het natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden, of voor zover nodig te herstellen. In samenhang met de aanwijzing als speciale beschermingszones moeten de lidstaten een regime ter bescherming van de gebieden vaststellen en in hun nationale regelgeving opnemen.

Soortenbescherming

Wat betreft de maatregelen gericht op directe bescherming van soorten, maakt de richtlijn een onderscheid in twee categorieën:

- Voor soorten genoemd in bijlage IV bij de richtlijn moeten de lidstaten een strikt beschermingsregime bestaande uit verbodsbepalingen opnemen. Onder in de richtlijn genoemde

19. Richtlijn 92/43/EG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

voorwaarden kan ontheffing van de verboden worden verleend.

- Voor soorten genoemd in bijlage V bij de richtlijn kunnen de lidstaten zelf bepalen of beschermingsmaatregelen nodig zijn. De hiervoor genoemde ontheffingsmogelijkheid geldt ook voor de bijlage-V-soorten.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 4, eerste lid: de lidstaat deelt aan de Commissie mee wat de lijst met habitats (gebieden) en inheemse soorten is.
- Artikel 8, eerste lid: aan de Commissie moeten de ramingen worden verstrekt van de communautaire co-financiering die nodig is om aan de verplichtingen van de richtlijn te voldoen.
- Artikel 16, tweede lid: de lidstaten zenden de Commissie een verslag inzake de soortenbescherming en de toegestane afwijkingen
- Artikel 17 behelst een informatieverplichting. Om de zes jaar moet een verslag worden gemaakt (en ingediend) over de genomen instandhoudingsmaatregelen en de effecten daarvan op de habitats en soorten.

2.12.2 Omzetting- wetgeving

Gebiedsbescherming

Nederland heeft in totaal 76 Habitatrictlijngebieden aangemeld bij de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft naar aanleiding hiervan nog geen lijst vastgesteld met gebieden die van communautair belang zijn. Momenteel wordt op het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gewerkt aan een aanvulling van de lijst met Habitatrictlijngebieden.

De gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Habitatrictlijn zijn omgezet in de Natuurbeschermingswet.

Volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn de rechtsgevolgen van artikel 6 van de Habitatrictlijn (de zogenoemde Habitattoets) echter nog niet van toepassing zolang de Europese Commissie nog geen lijst heeft vastgesteld met gebieden die van communautair belang zijn. De Afdeling Bestuursrechtspraak heeft wel aangegeven dat, op grond van artikel 10 EG, de lidstaten en hun organen (dus ook de waterschappen) zich moeten onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.

Zolang de Habitatrictlijn nog niet goed in het nationale recht is omgezet, moeten alle bestuursorganen, inclusief die van de waterschappen, zelfstandig de zogenoemde Habitattoets toepassen. Wat deze Habitattoets inhoudt, is beschreven in het stappenplan in Van Rijswijk e.a. 2003, p. 240 e.v.

Soortenbescherming

De soortbeschermingsbepalingen uit de Habitatrichtlijn zijn omgezet in de Flora- en faunawet (Ffw) en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, zoals het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten.

De omzettingwetgeving bevat verschillende gebreken. Voor een nadere beschouwing hierover wordt verwezen naar Van Rijswijk e.a. 2003, p. 232-237.

2.12.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

a. Bevoegdheden

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo en Wwh met betrekking tot activiteiten die nadelige effecten kunnen hebben op de door Nederland aangemelde Habitatrichtlijngebieden, wordt de waterbeheerders aanbevolen de verplichtingen uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn na te leven, ook al bestaat de verplichting daartoe nog niet, zie paragraaf 2.12.2.

De stappen die in het kader van de vergunningverlening met betrekking tot potentieel schadelijke activiteiten door de waterbeheerders dienen te worden gezet, staan vermeld op p. 239-242 van Van Rijswijk e.a. 2003.

b. Feitelijke maatregelen

Wat betreft de tenuitvoerlegging van de soortbeschermingsbepalingen is aan waterbeheerders geen beslissingsbevoegdheid toegekend. Desondanks zullen ook waterbeheerders in de praktijk regelmatig met de soortbeschermingsbepalingen in aanraking komen, niet als besluitvormend orgaan, maar wel als uitvoerder van werkzaamheden. Voor deze werkzaamheden kan op grond van de Flora- en faunawet een ontheffing zijn vereist, indien deze werkzaamheden de staat van instandhouding van een beschermde soort aantasten. Voorbeelden zijn het maaien van oevers, het verwijderen van oeverbegroeiing, het graven van sloten of kanaaltjes, het vangen en doden van beschermde diersoorten.

De vrijstellingsregeling in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten is voor een deel in strijd met de Habitatrichtlijn. Voor zover dat het geval is, zal voor de betrokken activiteiten een ontheffing dienen te worden aangevraagd bij de Minister van LNV. De vrijstellingsregeling geeft een generaal pardon voor het onderhoud van waterlopen en oevers, maar niet voor het doden van vogels en het beschadigen van eieren. Voor deze laatste activiteiten zal dan ook een ontheffing moeten worden aangevraagd.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>		<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh	> 25.1 > 23.1	Verplichtingen uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn naleven
Feitelijke maatregelen		Flora- en faunawet en Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten

c. Overige primaire beheerproducten

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Habitatrichtlijn van belang zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Beheersplan waterkeringen	> 1.1
Waterbeheersplan	> 1.2
Beheersplan wegenbeheer	> 1.3
Beheersplan vaarwegenbeheer	> 1.4
Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Aanleg en verwerving primaire waterkeringen	> 4.1
Onderhoud primaire waterkeringen	> 4.2
Aanleg en verwerving regionale waterkeringen	> 4.3
Onderhoud regionale waterkeringen	> 4.4
Aanleg en verwerving overige waterkeringen	> 4.5
Onderhoud overige waterkeringen	> 4.6
Muskusrattenbestrijding	> 4.8
Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Aanleg en verwerving waterlopen	> 7.1
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Bouw en verwerving kunstwerken passieve waterbeheersing	> 7.3
Onderhoud kunstwerken passieve waterbeheersing	> 7.4
Baggerprogramma	> 8.1
Saneringsprogramma. <i>Afhankelijk van de aard van de activiteit!</i>	> 8.5
Bouw en verwerving kunstwerken actieve waterbeheersing	> 9.1

Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
Bouw en verwerving transportstelsels	> 12.1
Onderhoud transportstelsels	> 12.2
Bouw en verwerving zuiveringsinstallaties	> 13.1
Bouw en verwerving slibverwerkingsinstallaties	> 14.1
Aanleg, verwerving en verbetering wegen, wegbermen	> 17.1
Onderhoud wegen, wegbermen en bermsloten	> 17.2
Bouw en verwerving kunstwerken wegenbeheer	> 17.3
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Aanleg en verwerving vaarwegen en havens	> 20.1
Onderhoud vaarwegen en havens	> 20.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Bouw en verwerving kunstwerken vaarwegenbeheer	> 20.4
Keur	> 22.1
Vergunningen en Keurontheffingen	> 23.1
Toezicht Keur	> 24.1
Wvo-vergunningen	> 25.1
Wvo-meldingen	> 25.1
Vergunningverlening grondwaterbeheer	> XX

2.13 Vogelrichtlijn (richtlijn 79/409)²⁰

2.13.1 Toelichting

De Vogelrichtlijn heeft tot doel alle in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten in stand te houden. De Vogelrichtlijn heeft een ruime reikwijdte en heeft niet alleen betrekking op bescherming van vogels, maar beoogt ook bescherming van eieren, nesten en leefgebieden. De richtlijn voorziet in gebiedsbeschermende maatregelen en maatregelen gericht op directe soortenbescherming.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 3, derde lid: de lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens, zodat de Commissie initiatieven kan nemen om te bereiken dat alle beschermde zones een samenhangend geheel vormen.
- Artikel 9, derde lid: de lidstaten zenden de Commissie jaarlijks een verslag over de uitzonderingsbepalingen van de richtlijn (artikel 9) die door hen zijn toegepast.

20. Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

- Artikel 12: om de drie jaar dienen de lidstaten een verslag in bij de Commissie over de toepassing van de nationale maatregelen die krachtens de richtlijn zijn getroffen.

2.13.2 Omzettingswetgeving

De gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn zijn omgezet in de Natuurbeschermingswet. De soortbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn zijn, evenals de soortbeschermingsbepalingen uit de Habitatrichtlijn, omgezet in de Flora- en faunawet en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten.

De omzettingswetgeving bevat verschillende gebreken. Voor een nadere beschouwing hierover wordt verwezen naar Van Rijswick e.a. 2003, p. 250-252 en paragraaf 2.12 van deze gids.

2.13.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

a. Bevoegdheden

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wwh

Indien een gebied is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn, maar niet is aangewezen als natuurmonument of staatsnatuurmonument, zullen de waterbeheerders bij vergunningverlening voor potentieel schadeveroorzakende activiteiten artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Vogelrichtlijn rechtstreeks moeten toepassen. Voor de hierbij te nemen stappen wordt verwezen naar hetgeen hierover op pagina's 240-242 van Van Rijswick e.a. 2003 voor fase 2 ten aanzien van de Habitatrichtlijn is gesteld.

Indien een gebied niet is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn, maar wel voldoet aan de kwalificaties voor een dergelijke aanwijzing, moeten de waterbeheerders bij vergunningverlening voor potentieel schadeveroorzakende activiteiten artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn rechtstreeks toepassen. Op p. 254 van Van Rijswick e.a. 2003 staat uitgelegd wat dit betekent voor de praktijk van de waterbeheerder.

b. Feitelijke maatregelen

Wat betreft de tenuitvoerlegging van de soortbeschermingsbepalingen is aan waterbeheerders geen beslissingsbevoegdheid toegekend. Desondanks zullen ook waterbeheerders in de praktijk regelmatig met de soortbeschermingsbepalingen in aanraking komen. Niet als besluitvormend orgaan, maar wel als uitvoerder van werkzaamheden waarvoor op grond van de Flora- en faunawet een ontheffing kan zijn vereist, indien deze werkzaamheden de staat van instandhouding van een beschermde soort aantasten. Daarbij kan worden gedacht aan het maaien van oevers, het verwijderen van oeverbegroeiing, het graven van sloten of kanaaltjes en het vangen en doden van beschermde diersoorten.

De vrijstellingsregeling in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten geeft een generaal pardon voor het onderhoud van waterlopen en oevers, maar niet voor het doden van vogels en het beschadigen van eieren. Voor deze laatste activiteiten moet een ontheffing worden aangevraagd. De vrijstellingsregeling is voor een deel in strijd met de Vogelrichtlijn. Voor zover dat het geval is, zal voor de betrokken activiteiten een ontheffing dienen te worden aangevraagd bij de Minister van LNV.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>	<i>Richtlijn/omzettingswetgeving</i>
Vergunningverlening op grond van de Wvo > 25.1 en de Wwh > 23.1	Verplichtingen uit Vogelrichtlijn naleven
Feitelijke maatregelen	Flora- en faunawet en Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantsoorten

c. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de Vogelrichtlijn van belang zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Beheersplan waterkeringen	> 1.1
Waterbeheersplan	> 1.2
Beheersplan wegenbeheer	> 1.3
Beheersplan vaarwegenbeheer	> 1.4
Thema- en gebiedsgerichte plannen	> 1.5
Aanleg en verwerving primaire waterkeringen	> 4.1
Onderhoud primaire waterkeringen	> 4.2
Aanleg en verwerving regionale waterkeringen	> 4.3
Onderhoud regionale waterkeringen	> 4.4
Aanleg en verwerving overige waterkeringen	> 4.5
Onderhoud overige waterkeringen	> 4.6
Muskusrattenbestrijding	> 4.8

Peilbesluiten	> 6.1
Waterakkoorden	> 6.2
Aanleg en verwerving waterlopen	> 7.1
Onderhoud waterlopen	> 7.2
Bouw en verwerving kunstwerken passieve waterbeheersing	> 7.3
Onderhoud kunstwerken passieve waterbeheersing	> 7.4
Baggerprogramma	> 8.1
Bouw en verwerving kunstwerken actieve waterbeheersing	> 9.1
Calamiteitenbestrijding watersystemen	> 10.1
Bouw en verwerving transportstelsels	> 12.1
Onderhoud transportstelsels	> 12.2
Bouw en verwerving zuiveringsinstallaties	> 13.1
Bouw en verwerving slibverwerkingsinstallaties	> 14.1
Aanleg, verwerving en verbetering wegen, wegbermen	> 17.1
Onderhoud wegen, wegbermen en bermsloten	> 17.2
Bouw en verwerving kunstwerken wegenbeheer	> 17.3
Wegenverkeersveiligheid	> 18.2
Aanleg en verwerving vaarwegen en havens	> 20.1
Onderhoud vaarwegen en havens	> 20.2
Baggeren vaarwegen en havens	> 20.3
Bouw en verwerving kunstwerken vaarwegenbeheer	> 20.4
Keur	> 22.1
Vergunningen en Keurontheffingen	> 23.1
Toezicht Keur	> 24.1
Wvo-vergunningen	> 25.1
Wvo-meldingen	> 25.1
Vergunningverlening grondwaterbeheer	> XX

2.14 MER-richtlijn (richtlijn 85/337)²¹

2.14.1 Toelichting

Milieu-effectrapportage (MER) is een instrument dat erop gericht is het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de overheidsbesluitvorming. Het fungeert als hulpmiddel bij besluitvorming over activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu

21. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

kunnen hebben. De richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Onder project wordt verstaan: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, alsmede andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

De MER-richtlijn is niet van toepassing op projecten die bestemd zijn voor defensiedoel-einden en evenmin op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet.

Rapportageverplichtingen

- Artikel 2, derde lid: indien lidstaten vrijstelling verlening van de bepalingen van de richtlijn, wordt de Commissie hieromtrent ingelicht.
- Artikel 11: de lidstaten en de Commissie wisselen inlichtingen uit over de ervaring die is opgedaan met de toepassing van deze richtlijn.
- De op basis van de richtlijn opgestelde bepalingen van intern recht worden door de lidstaten aan de Commissie medegedeeld.

2.14.2 Omzettings- wetgeving

De MER-richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage. Er kan sprake zijn van een MER-plicht op grond van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage of op grond van een provinciale milieuverordening, dan wel van een MER-beoordelingsplicht op grond van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage.

Op grond van artikel 7.5 van de Wet milieubeheer kunnen de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) in bepaalde gevallen een ontheffing verlenen van de MER-plicht.

Ondanks verschillende aanpassingen van de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage is er sprake van een aantal knelpunten bij de implementatie en uitvoering van de MER-richtlijn (zie p. 263-266 van Van Rijswijk e.a. 2003).

2.14.3 Gevolgen voor de praktijk van de waterschappen

a. Feitelijke maatregelen

Waterbeheerders kunnen in de praktijk geconfronteerd worden met de gevolgen van de MER-richtlijn, niet als besluitvormend orgaan, maar wel als opdrachtgever of uitvoerder van projecten die gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De verplichtingen uit de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage dienen bij de uitvoering van dergelijke projecten in acht te worden genomen.

Samengevat:

<i>Bevoegdheid/feitelijke maatregel</i>	<i>Richtlijn/omzettingwetgeving</i>
Feitelijke maatregelen	MER-richtlijn in acht nemen

b. *Overige primaire beheerproducten*

Ook voor de hierna opgesomde primaire beheerproducten (inclusief nummer) kan de MER-richtlijn van belang zijn (zie ook het schema, bijlage 2). Bij het maken van beleid kan deze richtlijn een rol spelen; bij het nemen van concrete besluiten moet er met de richtlijn rekening worden gehouden.

Beheersplan waterkeringen	> 1.1
Thema- en gebiedsgerichte plannen. <i>Alleen MER indien het gaat om grote locaties!</i>	> 1.5
Aanleg en verwerving primaire waterkeringen. <i>MER-plicht gekoppeld aan goedgekeurd plan</i>	> 4.1
Aanleg en verwerving regionale waterkeringen	> 4.3
Aanleg en verwerving overige waterkeringen. <i>Alleen bij grotere projecten</i>	> 4.5
Aanleg en verwerving waterlopen. <i>Afhankelijk van werkzaamheden</i>	> 7.1
Bouw en verwerving kunstwerken actieve waterbeheersing	> 9.1
Bouw en verwerving zuiveringsinstallaties	> 13.1
Bouw en verwerving slibverwerkingsinstallaties	> 14.1
Aanleg, verwerving en verbetering wegen, wegbermen	> 17.1
Aanleg en verwerving vaarwegen en havens	> 20.1
Bouw en verwerving kunstwerken vaarwegenbeheer	> 20.4
Vergunningverlening grondwaterbeheer	> XX

2.15 De Kaderrichtlijn water (richtlijn 00/60)²²

2.15.1 Inleiding

In december 2000 is de Kaderrichtlijn water in werking getreden. De Kaderrichtlijn diende eind 2003 in de nationale wetgeving van de lidstaten te zijn geïmplementeerd. Om hieraan te kunnen voldoen is Nederland al geruime tijd – zelfs voor het bekend worden van de definitieve tekst van de richtlijn – gestart met de voorbereidingen voor de imple-

22. Richtlijn 2000/60 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

mentatie. Dat was ook nodig want de Kaderrichtlijn vraagt het nodige van de lidstaten. In maart 2003 is het uiteindelijke wetsvoorstel – na geringe aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State – bij de Kamer ingediend.²³

Inmiddels is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Hiermee is een eerste begin gemaakt voor de implementatie in het Nederlandse recht. Op dit moment kan nog weinig zinnigs worden gezegd over daadwerkelijke problemen die in de praktijk spelen vanwege een onjuiste implementatie van de richtlijn in het nationale recht (als de richtlijn correct wordt geïmplementeerd kan immers gewoon het nationale recht worden toegepast). Overigens is het feit dat Nederland de richtlijn te laat implementeert al een groot probleem, omdat de richtlijn nu geldend recht is. Maar we moeten er vooralsnog van uitgaan dat de richtlijn op zeer korte termijn in het Nederlandse recht zal worden geïmplementeerd en dat vanaf dat moment in beginsel het nationale recht kan worden toegepast. Om ten behoeve van beleidsvorming en besluitvorming toch een indruk te geven van wat de Kaderrichtlijn water inhoudt, volgen hieronder enkele korte opmerkingen over de inhoud en strekking van de richtlijn.

In het schema achterin deze gids is aangegeven dat bij zeer veel waterschapsactiviteiten de Kaderrichtlijn zijn invloed zal doen gelden. De aangekruiste beheerproducten zijn in dat opzicht bedoeld als illustratie voor de doorwerking die de Kaderrichtlijn water voor de praktijk van de waterschappen zal hebben. Ze duiden niet op concrete problemen die zich nu in de praktijk voordoen.

Voor informatie over actuele beleidsontwikkelingen kan men www.kaderrichtlijnwater.nl of de vertegenwoordigers in de regionale overleggremia raadplegen (zie 2.15.4).

2.15.2 *Algemene doelstelling*

De richtlijn stelt zich ten doel het bereiken van een goede toestand van de wateren in de gemeenschap en het bijdragen aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van een goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water. De richtlijn behelst een grondige herziening van de Europese waterregelgeving en is gestoeld op de (grensoverschrijdende) stroomgebiedbenadering. De richtlijn kent strenge milieudoelstellingen en introduceert naast de bestaande chemische waterkwaliteitseisen ook nieuwe ecologische kwaliteitseisen. Kosten die worden gemaakt voor waterdiensten, moeten zoveel mogelijk worden teruggewonnen. De richtlijn kent specifieke bepalingen over informatie aan en raadpleging van het publiek.

23. Kamerstukken II 2002-2003, 28808, nrs. 1-3 (Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn water).

2.15.3 De stroomgebiedbenadering

De Kaderrichtlijn gaat uit van een integrale benadering van het waterbeheer en hanteert daarbij de stroomgebiedbenadering. Reden voor deze stroomgebiedbenadering is dat noch water noch verontreinigingen rekening houden met bestuurlijke of politieke grenzen. De lidstaten krijgen wel redelijk wat vrijheid in de manier waarop zij de bijzonder ambitieuze doelstellingen uit de richtlijn willen bereiken.

Ter implementatie van de richtlijn is Nederland opgedeeld in vier stroomgebieden: de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. Bij de indeling in stroomgebieden hoort ook de toewijzing van grondwater aan een stroomgebied. Tevens valt een deel van de zee binnen de stroomgebieden op grond van de Kaderrichtlijn. Binnen deze stroomgebieden kunnen deelstroomgebieden worden gevormd, waarbij rekening wordt gehouden met de indeling in deelstroomgebieden zoals die voortvloeien uit de adviezen van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw. Hiervoor is het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) in het leven geroepen. De Unie van Waterschappen maakt hier deel van uit.

2.15.4 Coördinatie, afstemming en samenwerking

Deze stroomgebiedbenadering heeft grote gevolgen voor het noodzakelijke bestuurlijke overleg, de afstemming en de samenwerking: zowel op internationaal niveau als op nationaal niveau. Internationaal zullen per stroomgebied – in ieder geval verplicht voor zover een stroomgebied binnen de EG valt – internationale stroomgebiedbeheersplannen moeten worden opgesteld.²⁴

De besluitvorming op het niveau van (deel)stroomgebieden vindt plaats in zeven Regionale Bestuurlijke Overleggen (RBO, vier voor de Rijn, één voor Maas, Schelde en Eems), zeven Regionale Ambtelijke Overleggen (RAO) en diverse Produktteams (PT). Dit proces wordt ondersteund door het Coördinatiebureau Rijn en Maas (CRM), opgericht door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Nationaal zullen per stroomgebied verschillende directies van Rijkswaterstaat, provincies, vele gemeenten en waterschappen moeten gaan samenwerken aan het opstellen en uitvoeren van (deel)stroomgebiedbeheersplannen. De indeling in stroomgebieden loopt immers dwars door de Nederlandse staatkundige indeling heen. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor het stroomgebied van de Rijn zeven directies van Rijkswaterstaat, 11 provincies, en 15 waterschappen samen moe-

24. De verwachting is dat dit niet gaat leiden tot de vorming van grensoverschrijdende waterschappen, zie hierover: Ch.W. Backes, 'Naar internationale waterschappen en grensoverschrijdende omgevingsplannen? Enkele opmerkingen over de (on)mogelijke gevolgen van de nieuwe Kaderrichtlijn Water', in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad, 1999.

25. Aantallen zijn ontleend aan O. van der Velde, 'Grenzen en emissies', in: H.J.M. Havekes (red.), *De Europese Kaderrichtlijn water, een artikelenreeks*, Den Haag: Unie van Waterschappen, 2001, p. 54-55.

ten gaan werken (zonder de eventueel betrokken gemeenten te noemen).²⁵ Daarbij komt dat er óók afstemming plaats moet vinden met andere beleidsterreinen als milieu, natuur, ruimtelijke ordening, landbouw en verkeer en vervoer.

In het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn is ervoor gekozen niets te veranderen aan de bestaande Nederlandse staatkundige/bestuurlijke indeling, maar men heeft ervoor gekozen allevier de stroomgebiedbeheersplannen op te nemen in de nationale nota waterhuishouding op grond van de Wet op de waterhuishouding. De Minister van Verkeer en Waterstaat wordt aangewezen als coördinerende autoriteit, zowel internationaal als nationaal.

Nederland zal intensiever dan voorheen moeten gaan samenwerken met oeverstaten van de internationale stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems, om te kunnen voldoen aan vereisten van de Kaderrichtlijn water.

2.15.5 De milieu- doelstellingen

De Kaderrichtlijn water heeft ambitieuze milieudoelstellingen. Alle doelstellingen uit de huidige waterrichtlijnen worden gehandhaafd en zelfs aangescherpt. Wanneer aan deze waterkwaliteitseisen voor (prioritaire) stoffen wordt voldaan, voldoet het water aan de vereiste 'goede chemische toestand'. De Kaderrichtlijn laat het daar echter niet bij. Zij introduceert een nieuwe doelstelling: 'de goede toestand'. Deze bestaat niet alleen uit een goede chemische toestand, maar ook uit een goede ecologische toestand. Deze ecologische doelstellingen zijn nieuw. Zij vereisen dat alle wateren voldoen aan de eis van een goede ecologische toestand, of een goed ecologisch potentieel. Dat is een toestand die nog moet worden vastgesteld. In de definiëring hebben lidstaten een zekere mate van beleidsvrijheid.

Voor het bereiken van een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel kan niet volstaan worden met alleen het inzetten van bestaande instrumenten, zoals emissie-eisen in vergunningen of algemene regels. Er komt een zeer grote nadruk te liggen op de kwaliteits- of effectgerichte benadering, waarvoor in Nederland tot nog toe niet veel aandacht is geweest. De effectgerichte benadering vraagt ook een veel bredere inzet van juridische en beheersinstrumenten. De Kaderrichtlijn spreekt over een gecombineerde aanpak.

2.15.6 Gecombineerde aanpak

Binnen het waterbeheersinstrumentarium moet een veel grotere rol worden ingeruimd voor het geïntegreerd inzetten van zowel de instrumenten uit de Wvo als de – tot nu toe onderbelicht gebleven – instrumenten uit de Wet op de waterhuishouding, die meer op het kwantiteitsbeheer betrekking hebben. Zo kan worden gedacht aan een grotere rol voor de vergunningplicht op basis van artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding,

waarbij de vangnetbepaling uit artikel 24, vijfde lid nog goede diensten kan bewijzen. Daarnaast kunnen ook de waterakkoorden een belangrijke rol gaan spelen. Deze kunnen immers niet alleen worden gesloten tussen waterbeheerders onderling, maar ook tussen waterbeheerders en andere bestuursorganen. Daarbij kunnen zij betrekking hebben op het gehele terrein van de waterhuishouding, zoals dat valt onder de reikwijdte van de Wet op de waterhuishouding.

Uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat ook de Keur gebruikt mag worden voor het opleggen van een bemestingsverbod en een verbod voor het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. Dit geldt ook als de Keurbepalingen betrekking hebben op de zorg voor de instandhouding en waarborging van waterkeringen. Dat kan bijvoorbeeld als voor de instandhouding en de verdere ontwikkeling van een erosiebestendige vegetatie op de dijken moet worden verzekerd. In dat geval mag een waterschap in aansluiting op de Ecologische Hoofdstructuur kiezen voor natuurtechnisch beheer.²⁶

De ecologische doelstellingen kunnen alleen worden bereikt door het nemen van veel feitelijke beheersmaatregelen, zoals het aanleggen van vistrappen, natuurlijk oeverbeheer, natuurlijk peilbeheer en het laten hermeanderen van eerder gekanaliseerde waterlopen. Met name voor deze beheersmaatregelen is een goede afstemming met het instrumentarium uit de ruimtelijke ordening noodzakelijk. Waterschappen kunnen hierbij het instrument van de Watertoets inzetten. Het is van belang dat zowel gemeenten als projectontwikkelaars reeds in een vroege fase van ruimtelijke inrichtingsactiviteiten rekening houden met het waterhuishoudkundig systeem.

Om alle wateren aan de vereiste goede chemische toestand te kunnen laten voldoen, is een verdergaande inzet van instrumenten uit andere beleidsterreinen een absoluut vereiste. Met name de verontreiniging door diffuse bronnen vraagt onder andere aanpassing van de toelatingen van bestrijdingsmiddelen en (dier)geneesmiddelen, een ander gebruik van bouwmaterialen en een strenger landbouwbeleid – ook wat betreft de verontreiniging door meststoffen. Intensieve coördinatie en afstemming zal dus niet alleen nodig zijn binnen het waterbeheer, maar ook met de beleidsterreinen milieu, ruimtelijke ordening, landbouw, verkeer en vervoer en het productenbeleid.

26. ABRvS 29 april 2003, nr. LJN AF8008.

Tegelijkertijd zal duidelijk worden dat de strenge eisen die de Kaderrichtlijn aan wateren stelt, nieuwe mogelijkheden bieden voor de afstemming met het natuurbeheer. Het is heel goed denkbaar dat het voldoen aan de goede ecologische toestand hand in hand kan gaan met een verdere natuurontwikkeling.²⁷ Datzelfde geldt voor de noodzaak water meer ruimte te geven om te kunnen voldoen aan de vraag naar meer bergingsmogelijkheden voor water. Ten slotte zullen de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn verwezenlijkt moeten worden door middel van een sterk gebiedsgerichte (stroomgebiedsgerichte) benadering. Er zal – afhankelijk van de soorten wateren, de huidige en de te bereiken toestand van deze wateren – per gebied gekeken moeten worden wat nodig is. In het kader van de gebiedsgerichte aanscherping van het mestbeleid kunnen de Reconstructiewet concentratiegebieden en de Landinrichtingswet wellicht goede diensten bewijzen.

Verwacht kan worden dat de inzet van AMvB's die de vergunningplicht vervangen, in dit verband op moeilijkheden zal gaan stuiten, tenzij AMvB's op zodanige wijze worden aangepast dat meer en beter rekening kan worden gehouden met de feitelijke milieu- en waterkwaliteit in verschillende gebieden. Zo biedt het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij de mogelijkheid nadere eisen te stellen wanneer activiteiten plaatsvinden in de nabijheid van kwetsbare wateren. Iets soortgelijks zal nodig zijn voor meer AMvB's en zal ook niet beperkt kunnen blijven tot alleen kwetsbare wateren. Dit geheel zal moeten worden opgenomen in het verplichte maatregelenprogramma.

2.15.7 De functiegerichte benadering

Uit de hiervoor genoemde doelstelling van een 'goede toestand' voor de Europese wateren volgt dat de huidige functiegerichte benadering grotendeels wordt losgelaten. Op dit moment gelden waterkwaliteitseisen slechts voor bepaalde soorten wateren die ook als zodanig moeten zijn aangewezen. Denk hierbij aan zwemwater, drinkwater, viswater, schelpdierwater, enzovoort. Dit is slechts anders voor de kwaliteitseisen die voortvloeien uit de Gevaarlijke stoffenrichtlijn. Deze legt algemene kwaliteitseisen op voor zowel zwarte- als grijze-lijststoffen. Nederland heeft die doelstellingen voor grijze-lijststoffen onvoldoende vastgesteld: namelijk deels helemaal niet en deels niet in bindende regels waar derden zich op kunnen beroepen. Dit wordt in het implementatievoorstel gecorrigeerd: alle kwaliteitseisen – zowel de chemische als de ecologische – worden gebaseerd op de Wm. Zij zullen deels in AMvB's worden neergelegd, namelijk voor zover ze voor heel Nederland gaan gelden. Het wetsvoorstel biedt daarnaast de mogelijkheid deze ook op

27. Zie voor een voorbeeld: F. van der Loo, M. Peeters en H. van Rijswijk, 'De Maaswerken, Over de juridische complexiteit van een grootschalig omgevingsproject', *TO* 2001, p. 40-54 en A. Freriks, J. Robbe en C. Dieperink en H. van Rijswijk, 'Europeesrechtelijke (on)mogelijkheden voor een duurzame Grensmaas', in: P.P.J. Driessen, F.C.M.A. Michiels en E.J. Molenaar (red.), *Duurzaam ruimtegebruik*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2001, p. 71-96.

provinciaal niveau vast te stellen voor de noodzakelijke gebiedsgerichte differentiatie (via de provinciale milieuverordening, artikel 5.2b Wm).

Hier kan worden opgemerkt dat zowel de Drinkwaterrichtlijn als de Zwemwaterrichtlijn als sectorale, functiegerichte richtlijnen blijven bestaan. Vermoedelijk heeft dit te maken met het sterke volksgezondheidsaspect dat deze richtlijnen hebben. Op dit moment wordt op Europees niveau gewerkt aan een nieuwe zwemwaterrichtlijn die aanzienlijk strenger zal zijn dan de huidige zwemwaterrichtlijn.

**2.15.8 Aanscherping
stand-
stillbeginsel**

In de Wet milieubeheer wordt een aanscherping van het stand-stillbeginsel opgenomen. De kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwater voorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden, mag niet verslechteren ten opzichte van de toestand bij het van kracht worden van de Kaderrichtlijn, tenzij op grond van de uitzonderingsmogelijkheden die de Kaderrichtlijn biedt een achteruitgang is toegelaten (artikel 5.2b, vierde lid).

**2.15.9 Rapportage-
verplichtingen**

Algemeen

- Artikel 3, achtste lid: de lidstaten verschaffen de Commissie een lijst van hun bevoegde autoriteiten en de bevoegde autoriteiten van alle internationale organisaties waaraan zij deelnemen en eventuele wijzigingen van de bevoegde autoriteiten. De te verstrekken informatie is te vinden in bijlage I bij de richtlijn.
- Artikel 4, derde lid: het aanmerken van wateren als kunstmatig of sterk veranderd moet worden aangegeven en gemotiveerd in het stroomgebiedbeheersplan.
- Artikel 4, vierde lid: wanneer een beroep wordt gedaan op de mogelijkheid de termijn voor het bereiken van de doelstellingen te verlengen, dient dit samen met de nodige motivatie opgenomen te worden in het stroomgebiedbeheersplan. Daarnaast dient in het plan aangegeven te worden welke maatregelen noodzakelijk zijn om binnen de verlengde termijn aan de eisen van de richtlijn te voldoen, alsmede een motivatie voor de vertraging en een evaluatie van de genomen maatregelen.
- Artikel 4, vijfde lid: wanneer voor bepaalde waterlichamen minder strenge doelstellingen worden vastgesteld, worden deze minder strenge doelstellingen en de reden daarvoor in het stroomgebiedsheersplan opgenomen.
- Artikel 4, zesde lid: wanneer een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond dat er een tijdelijke achteruitgang van de toestand van een waterlichaam is vanwege een overmachtsituatie, dienen de voorwaarden daarvoor en de maatregelen die worden genomen in het stroomgebiedbeheersplan te worden opgenomen evenals een evaluatie.
- Artikel 4, zevende lid: wanneer een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgrond van artikel 4, lid 7 (andere watertoestand door nieuwe veranderingen van fysieke kenmerken of grondwaterstandwijzigingen of duurzame activiteiten), dienen de redenen voor

- de veranderingen of wijzigingen opgenomen te worden in het stroomgebiedbeheersplan.
- Artikel 8 bevat de monitoringverplichtingen die plaats moeten vinden krachtens de bepalingen van bijlage V.
- Artikel 9 betreft de kostenterugwinning van waterdiensten en vereist dat in het stroomgebiedbeheersplan wordt gerapporteerd hoe dit geschiedt en wordt gerapporteerd over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten.

Rapportering aan de Commissie (artikel 15)

- De lidstaten zenden de Commissie afschriften van de stroomgebiedbeheersplannen en alle latere bijgewerkte versies.
- De lidstaten leggen beknopte verslagen voor aan de Commissie met betrekking tot de economische analyse van het watergebruik en de monitoringsprogramma's.
- Binnen drie jaar na de publicatie van elk stroomgebiedbeheersplan of een bijstelling daarvan overleggen de lidstaten een tussentijds verslag over de vooruitgang in de geplande uitvoering van het geplande maatregelenprogramma.

2.15.10 Publieke participatie

Publieke participatie vormt volgens de Kaderrichtlijn water een belangrijke voorwaarde voor het welslagen van de richtlijn. De Kaderrichtlijn water schrijft drie vormen van participatie voor, te weten informatievoorziening, consultatie en actieve betrokkenheid van geïnteresseerde partijen. Informatievoorziening is bedoeld voor een breed publiek via bijvoorbeeld internet of nieuwsbrieven. De consultatie bij de voorbereiding en totstandkoming van het stroomgebiedbeheersplan krijgt een formele uitwerking in de nieuwe bepalingen van de Wet op de waterhuishouding (zie Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn water, Kamerstukken II 2002-2003, 28808, nrs. 1-3). De input voor het nationale stroomgebiedbeheersplan komt voor een belangrijk deel uit de regio en derhalve zal publieke participatie ook in de regio vorm moeten krijgen. De Europese Commissie heeft een richtsnoer over dit onderwerp gepubliceerd, die kan dienen als handvat voor de waterbeheerders. Het richtsnoer benadrukt wel dat er geen blauwdruk voor publieke participatie bestaat, maar dat de uiteindelijke invulling afhankelijk is van de omstandigheden in de regio. Het richtsnoer is via www.europa.eu.int beschikbaar.

2.15.11 Literatuursuggesties en websites over de Kaderrichtlijn water

- Over verschillende aspecten van de Kaderrichtlijn:*
- H.J.M. Havekes (red.), *De Kaderrichtlijn water. Een artikelenreeks*, Den Haag: Unie van Waterschappen 2001;
 - H.F.M.W. van Rijswijk, 'De Europese Kaderrichtlijn water', *MenR* 2000-12, p. 296-303;
 - P. de Putter, 'Grondwaterpeilbeheer in de Europese Kaderrichtlijn water', *MenR* 2002, p. 291-295;

- H.F.M.W. van Rijswick, A.A. Freriks, C.W. Backes en R.J.G.M. Widdershoven, *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, Utrecht: STOWA 2003;
- H. van Rijswick, 'Op orde en in goede toestand. Het waterkwantiteitsbeheer en de Europese Kaderrichtlijn water', *MenR* 2003-II, p. 317-323;
- D. Grimeaud, 'EU Water Law, towards sustainability?', *EELR* 2001.

Over de implementatie:

- J.L. Spier, 'Een districtenstelsel in waterland. De implementatie van de EG-Kaderrichtlijn water in het Nederlandse recht', *MenR* 2003-II, p. 310-316.

Over de relatie Kaderrichtlijn-Waterbeheer 21e eeuw:

- A. van Hall, 'Kaderstellende watersystemen, over duurzaam omgaan met land- en watersystemen', *MenR* 2003-II, p. 324-331.

Over de implementatie van de Kaderrichtlijn in Vlaanderen en Duitsland:

- F. Maes en L. Lavrysen (eds.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Brugge 2003;
- H. van Rijswick (red.), *The Water Framework Directive, implementation into German and Dutch law*, Utrecht 2003.
- R. Fairley e.a., 'Riding the new wave of European water law. How Member States are tackling the Water Framework Directive', *EELR* 2002.

Europese Guidelines en Nationaal Handboek

Ter ondersteuning van de lidstaten bij een juiste implementatie en uitvoering van de richtlijn worden er guidelines opgesteld, die beschikbaar zijn via www.kaderrichtlijnwater.nl. Op deze site is ook het Handboek Kaderrichtlijn water te downloaden. Het handboek is ontwikkeld ten behoeve van de praktijk van het waterbeheer.

2.16 De Wildklemverordening (verordening 3254/91)²⁸

- 2.16.1 Toelichting** De Wildklemverordening houdt enerzijds een verbod in op het gebruik van de wildklem in de Europese Gemeenschap (artikel 2) en anderzijds een verbod op het binnenbrengen in de Gemeenschap van pelzen en producten die zijn gemaakt van in het wild levende

28. Verordening (EEG) nr. 3254/91 van de Raad van 4 november 1991 houdende een verbod op het gebruik van de wildklem in de Gemeenschap van pelzen en producten die vervaardigd zijn van bepaalde in het wild levende diersoorten uit landen waar gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere vangmethoden die niet stroken met de internationale normen voor humane vangst met behulp van vallen, *PbEG* 1991, L 308/1-4.

diersoorten uit landen waar wel gebruik wordt gemaakt van de wildklem of andere zogenoemde inhumane vangmethoden.

In tegenstelling tot richtlijnen is een Europese verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Bij een verordening speelt de discussie over de vrijheid van de wijze van implementatie dus niet op dezelfde wijze als bij richtlijnen.

Voor de praktijk van het waterbeheer is met name het verbod op het gebruik van de wildklem bij de vangst van muskus- en beverratten van belang. De wildklem moest uiterlijk met ingang van 1 januari 1995 zijn verboden. Het verbod geldt zeer algemeen en is niet gerelateerd aan bepaalde diersoorten. Het invoeren van pelzen ziet wel op een aantal met name in een bijlage I genoemde dieren. Op die Lijst I staan ook de muskus- en beverrat vermeld.

De verordening verstaat onder een wildklem (artikel 1) een instrument dat dient om een dier vast te houden of te vangen door middel van haken die om een of meer poten van het dier dichtklappen, waardoor het dier deze poot of poten niet uit de klem kan bevrijden.

2.16.2 *Relevante
bepalingen van
nationaal recht*

De bescherming van inheemse en uitheemse diersoorten en de wijze waarop deze gedood of gevangen mogen worden vindt plaats op grond van de Flora- en faunawet (Ffwet) en de bijbehorende lagere regelgeving.

Er geldt een algemeen verbod op:

- het doden, verwonden, vangen, bemachtigen of opsporen van beschermde inheemse diersoorten (artikel 9 Ffwet);
- het gebruiken of bezitten van niet toegestane middelen, waaronder de wildklem (artikel 15 Ffwet).

Muskus- en beverratten zijn niet aangewezen als beschermde inheemse diersoorten. Er is een vrijstelling voor het vangen en doden van deze dieren op grond van artikel 1 van de Regeling beheer en schadebestrijding dieren. Op grond van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren (artikel 5, eerste lid, sub f) mogen voor beheer en bestrijding van schade vangkooien worden gebruikt, alhoewel vangkooien in het algemeen onder de verboden middelen vallen (artikel 11, tweede lid, sub e).

Nu gebruik van de wildklem in het algemeen in Nederland verboden is, zal er geen pro-

bleem ontstaan in verband met de rechtstreekse werking van de Europese Wildklemverordening.

Nationale regelgeving

- Flora- en faunawet;
- Besluit beheer en schadebestrijding dieren;
- Regeling beheer en schadebestrijding dieren.

2.16.3 Overige opmerkingen

Bij het vangen en doden van muskus- en beverratten kan, bijvoorbeeld door bijvangst, wel strijd ontstaan met de Habitatrictlijn. Daarvoor wordt verwezen naar de paragraaf over de Habitatrictlijn. Voorts is het belangrijk zeker te zijn van het niet onnodig laten lijden van muskus- en beverratten (Welzijnswet dieren) bij het gebruik van bijvoorbeeld doorzwemklemmen, wanneer het waterpeil te laag is. Hier geldt echter dat dan in strijd met de nationale regelgeving wordt gehandeld, omdat de Flora- en faunawet bepaalt dat slechts middelen tot vangen of doden mogen worden gebruikt die geen onnodig lijden van dieren veroorzaken.²⁹

29. Zie verder hierover: E.C. de Bordes en E. Evertsen, *Handhaving Wetgeving dierenwelzijn*, SDU 2003, in het bijzonder hoofdstuk 9, 'Bestrijding van muskusrat en beverrat in Nederland'.

3. Informatie- en rapportageverplichtingen

3. Informatie- en rapportageverplichtingen

3.1 Inleiding

Het Europees recht bevat een groot aantal informatieverplichtingen.³⁰ Het betreft de plicht van de lidstaten om bepaalde informatie aan de Europese Commissie te verschaffen. Op basis van deze informatie kan de Europese Commissie toezicht houden op de naleving van het Europees recht door de lidstaten. Europese informatieverplichtingen kunnen ook gelden voor handelingen van decentrale overheden.

Een lidstaat schendt Europees recht als hij de verplichte informatie niet doorgeeft aan de Commissie. Dit geldt ook wanneer een handeling van een waterschap onder een bepaalde informatieplicht valt en deze niet gemeld wordt. De nationale overheid wordt daarvoor op Europees niveau aangesproken.

De nationale overheid moet ervoor zorgen dat zij kan beschikken over de noodzakelijke informatie over de manier waarop decentrale overheden de verplichtingen uit het Europees recht nakomen. Een waterschap kan in Nederlandse wetgeving de verplichting opgelegd krijgen om die informatie aan de nationale overheid te verschaffen. De nationale overheid kan deze informatie op haar beurt melden aan de Commissie.

De belangrijkste informatieverplichtingen die relevant kunnen zijn voor waterschappen, zijn opgenomen in het secundaire Europees recht: in EG-verordeningen en -richtlijnen. Deze informatieverplichtingen kunnen in de volgende categorieën worden onderverdeeld:

- melding van nationale omzettingmaatregelen;
- verslaglegging van de toepassing en handhaving;
- notificatieverplichtingen: technische voorschriften en maatregelen die het vrije verkeer van een product verbieden of belemmeren.

30. J.W. van de Gronden, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 1998, p. 433-460.

3.2 Melding van nationale omzettingmaatregelen

Bijna iedere richtlijn verplicht de lidstaten om de Europese Commissie in kennis te stellen van de omzetting van de betreffende richtlijn in nationale wetgeving. De centrale overheid is verplicht de Commissie te berichten over alle nationale bepalingen die zij vaststellen op het terrein van de richtlijn. Sommige EG-richtlijnen kunnen bovendien een verdergaande verplichting bevatten: het melden van specifieke maatregelen aan de Commissie. Deze verplichtingen gelden ook voor decentrale overheden. Een voorbeeld is artikel 7, tweede lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.³¹ Op grond van deze bepaling moeten overheden (bijvoorbeeld provincies) plannen voor het beheer van afvalstoffen aan de Commissie melden.

3.3 Verslaglegging van de toepassing en handhaving

Veel EG-richtlijnen kennen de verplichting voor de lidstaten om aan de Europese Commissie verslag te doen over de tenuitvoerlegging c.q. de toepassing en handhaving van Europese normen. Hierbij gaat het om rapportage door de centrale overheid (achteraf) over de naleving van de richtlijnbevestigingen in de praktijk.

In hoofdstuk 2 van deze gids wordt per richtlijn de rapportageverplichtingen inzake de toepassing en handhaving van die richtlijn beschreven. Per richtlijn worden tevens de rapportageverplichtingen die zijn opgenomen in de nationale omzettingswetgeving beschreven, daar waar relevant voor de waterschapspraktijk. In een aantal gevallen heeft de Nederlandse wetgever expliciet rekening gehouden met Europese rapportageverplichtingen en de betreffende verplichting omgezet in Nederlandse wetgeving. Voorbeelden zijn artikel 9 van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (zie paragrafen 2.4.2, 2.5.2, 2.6.2 en 2.7.2) en artikel 5, eerste en tweede lid, van het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (zie paragraaf 2.10.2).

3.4 Notificatieverplichtingen

Uit de praktijk zal moeten blijken of een bepaalde waterschapsactiviteit te maken kan hebben met de hieronder beschreven Notificatierichtlijn 98/34/EEG of de Informatie-

31. Richtlijn 75/442/EEG, gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG.

beschikking 3052/95/EG. Zeer waarschijnlijk niet; voor de zekerheid worden deze wel genoemd.

3.4.1 **Notificatie-
richtlijn
98/34/EEG**

Op grond van de Notificatierichtlijn (98/34/EEG) moeten ontwerperegelingen die technische voorschriften over producten bevatten (en ontwerperegelingen tot wijziging daarvan), aan de Commissie worden gemeld. Deze richtlijn kent het aanmelden *vooraf*. De producten waarop de richtlijn betrekking heeft, zijn industrieel vervaardigde producten en landbouwproducten. Wanneer de maatregel niet is gemeld bij de Commissie, dan kunnen particulieren zich daarop voor de nationale rechter beroepen.

3.4.2 **Informatie-
beschikking
3052/95/EG**

Op grond van de Informatiebeschikking (3052/95EG) moeten maatregelen die het vrije verkeer van een product, dat in een andere lidstaat is vervaardigd of in de handel is gebracht, verbieden of belemmeren, bij de Commissie worden aangemeld. De notificatie is *achteraf* en informatief.

4. Aanbestedingen

4 Aanbestedingen

4.1 Inleiding

Op overheidsopdrachten zijn vier Europese richtlijnen van toepassing. Drie richtlijnen hebben betrekking op overheidsopdrachten voor het verlenen van diensten, voor de levering van producten en voor de uitvoering van werken. Voor de Nutsbedrijven geldt een afzonderlijke richtlijn. De richtlijnen zijn bedoeld om de Europese markt doorzichtiger te maken en daarmee leveranciers, aannemers en dienstverleners in de Europese Unie gelijke kansen te bieden om overheidsopdrachten te verwerven.

De richtlijnen voor overheidsaanbesteding inzake werken, levering en diensten zijn relevant voor waterschappen. Deze richtlijnen kunnen van toepassing zijn in gevallen waarin het waterschap optreedt als opdrachtgever. Een waterschap is dan ‘aanbestedende dienst’ in de zin van deze richtlijnen. Wanneer de opdracht een bepaald drempelbedrag overschrijdt, is de aanbestedende dienst gehouden de opdracht open te stellen voor alle bedrijven die gevestigd zijn in de Europese Gemeenschap.

De diverse Europese richtlijnen bevatten uitwerkingen van procedures en criteria die moeten worden toegepast door waterschappen. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de richtlijnen voor Europees aanbesteden. Paragraaf 4.3 bevat informatie over de aanbestedingsprocedures die moeten worden gevolgd. In paragraaf 4.4 vindt u een overzicht van de belangrijkste websites op het gebied van Europees aanbesteden. Hier kunt u terecht met eventuele vervolgvragen.

4.2 Richtlijnen Europese aanbesteding

Waterschappen zijn verplicht opdrachten op het gebied van werken, leveringen en diensten die boven een bepaald drempelbedrag uitkomen, openbaar aan te besteden volgens de Europese richtlijnen. Hieronder wordt uiteengezet wat een aanbestedende dienst is, wanneer en op basis van welke richtlijn moet worden aanbesteed.

- 4.2.1 **Aanbestedende dienst**
- De volgende opdrachtgevers worden volgens de richtlijnen voor overheidsopdrachten aangemerkt als aanbestedende dienst:
- waterschappen;
 - de Staat;
 - provincies;
 - gemeenten;
 - publiekrechtelijke instellingen.

Onder een publiekrechtelijke instelling wordt verstaan:

- een instelling die rechtspersoonlijkheid bezit, is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die geen industrieel of commercieel karakter dragen, en aan een of meerdere van de navolgende criteria voldoet:
 - de instelling wordt voor meer dan 50% door een aanbestedende dienst gefinancierd;
 - het beheer van de instelling is aan het toezicht van een aanbestedende dienst onderworpen;
 - de meerderheid van haar directie, raad van bestuur of raad van toezicht is door een andere aanbestedende dienst benoemd.
- verenigingen of samenwerkingsverbanden die gevormd zijn door de hierboven genoemde diensten, instellingen of lichamen.

4.2.2 **De Europese richtlijnen**

Voor de aanbestedingen van waterschappen zijn drie Europese richtlijnen voor het verstrekken van opdrachten van belang. Dit zijn de Richtlijnen werken, diensten en leveringen. Deze richtlijnen moeten vorm geven aan de begrippen openbaarheid, doorzichtigheid en objectiviteit. Openbaarheid betekent dat overheidsopdrachten bekend zijn bij het gehele Europese bedrijfsleven. Doorzichtigheid wordt bereikt door het toepassen van uniforme procedures en inschrijftermijnen voor Europees aanbesteden. Objectiviteit ontstaat door het opstellen van niet-discriminerende criteria voor het selecteren van aanbidders.

Richtlijn werken

De Richtlijn werken (93/37/EEG) verstaat onder het begrip werken het product van bouw, dan wel wegebouwkundige werken in hun geheel, dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen. Voorbeelden van activiteiten die in ieder geval onder het begrip werken vallen, zijn:

- rioolwaterzuiveringsinstallaties;
- werkzaamheden aan damwanden;
- baggerwerkzaamheden;
- dijkversterking;

- verbouwingen;
- bouw of woonrijp maken van grond;
- nieuwbouw.

Onder de Richtlijn werken vallen bij de bouw van bijvoorbeeld een stadskantoor ook de levering van bouwmaterialen en (omvangrijke) elektrotechnische installaties, alsmede de werkzaamheden die door een architect of constructiebureau worden verricht.

Als voor een geheel uit te voeren werk wordt aanbesteed boven het drempelbedrag van € 5.923.624,- exclusief BTW³², dan moet dat gebeuren volgens de Richtlijn werken.

Richtlijn leveringen

Onder de Richtlijn leveringen (93/36/EEG) wordt verstaan de aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten, met of zonder koopoptie. Dit dient te geschieden op basis van een overeenkomst onder bezwarende titel. Bezwarende titel houdt in dat partijen over en weer aan elkaar prestaties verschuldigd zijn, bijvoorbeeld betaling voor een levering. Onder producten wordt hierbij alleen verstaan roerende zaken en vermogensrechten daarop, alsmede het verrichten van werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren van de geleverde producten. Voorbeelden van dergelijke producten zijn:

- inkoop van chemicaliën ten behoeve van het laboratorium;
- inkoop van elektriciteit;
- meubilair;
- computers;
- kantoorartikelen;
- machines;
- telefooncentrale;
- cv-ketels.

De Richtlijn leveringen spreekt over 'homogene goederen' als sprake is van meerdere producten van dezelfde soort. Dit houdt in dat tot de levering van bijvoorbeeld computers tevens de levering van printers en cd-rom's behoren. Als een levering wordt aanbesteed door een publiekrechtelijke instelling boven het drempelbedrag van € 236.945,- exclusief BTW³³, dan moet dat gebeuren volgens de Richtlijn leveringen. Als de waarde van geleverde goederen minder is dan de waarde van de in die opdracht te verrichten werkzaamhe-

32. Het drempelbedrag geldt tot en met 31 december 2005.

33. Het drempelbedrag geldt tot en met 31 december 2005.

den voor het aanbrengen en installeren van de betreffende goederen, dan is de Richtlijn diensten van toepassing.

Richtlijn diensten

De Richtlijn diensten (92/50/EEG) omschrijft een opdracht voor dienstverlening als een overeenkomst onder bezwarende titel tussen een aanbestedende dienst (opdrachtgever) en een dienstverlener. Deze richtlijn is bedoeld voor alle opdrachten die niet vallen onder de Richtlijnen werken of leveringen. Onder diensten worden niet-tastbare producten verstaan. Voorbeelden van activiteiten die onder het begrip diensten vallen zijn:

- diensten voor het bestrijden van muskus- en bevorratten;
- onderhoudswerkzaamheden: voorbeelden zijn onderhoud aan watergangen (waaronder maaien), waterkeringen, waterzuiveringsinstallaties en transportstelsels;
- diensten gericht op behandeling van afvalwater.

De Richtlijn diensten maakt onderscheid tussen prioritaire diensten en residuaire diensten. De prioritaire diensten worden in bijlage IA van de richtlijn opgesomd. Voor deze diensten geldt het volledige aanbestedingsregime van de richtlijn. Voor de residuaire diensten, die zijn opgesomd in bijlage IB bij de richtlijn, geldt een lichtere vorm van aanbesteden. De richtlijn geeft aan dat deze diensten zonder Europeesbrede aanbesteding kunnen worden gegund, mits de voorschriften ten aanzien van technische specificaties worden gevolgd en achteraf binnen 48 kalenderdagen na de gunning daarvan mededeling wordt gedaan aan de Europese Commissie door een aankondiging van de geplaatste opdracht.

Het Gemeenschapsrecht op het gebied van overheidsopdrachten bestaat niet alleen uit de aanbestedingsrichtlijnen, maar ook uit bepalingen van primair recht, vervat in het EG-verdrag. Deze bepalingen zijn van toepassing op alle overheidsopdrachten. Dus ook op opdrachten die niet of niet volledig onder de toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen vallen. Te denken valt aan opdrachten onder het Europese drempelbedrag of IB-diensten³⁴ (zie verderop in deze paragraaf onder 'Opdrachten onder het drempelbedrag').

Als een dienst wordt aanbesteed door een waterschap boven het drempelbedrag van € 236.945,- exclusief BTW³⁵, dan moet dat gebeuren volgens de Richtlijn diensten (IB-diensten € 200.000).

34. HvJ EG 3 december 2001, zaak C-59/00 (Vestergaard); HvJ EG 18 november 1999, zaak C-275/98 (Unitron Scandinavia); HvJ EG 7 december 2000, zaak C-324/98 (Telaustria).

35. Het drempelbedrag geldt tot en met 31 december 2005.

Omschrijving van de opdracht

Hoewel de richtlijnen aangeven wat onder werken, leveringen en diensten wordt verstaan, kan dat in de praktijk nogal eens tot verwarring leiden. Bijvoorbeeld in het geval dat bij één opdracht meerdere richtlijnen van toepassing kunnen zijn. Het is daarom van groot belang dat het te leveren product waarvoor opdracht wordt gegeven, goed en duidelijk is omschreven. Een dergelijke omschrijving (ook wel bestek genoemd) is in feite een programma van eisen. Een bestek moet in ieder geval de volgende elementen omvatten:

- de behoeftestelling (wat heeft de aanbestedende dienst precies nodig);
- de gevraagde kwaliteitseisen en kwaliteitsgaranties;
- de juridische afspraken die een aanbestedende dienst wil maken (contractvoorwaarden).

Een nauwkeurig uitgewerkt bestek leidt tot concrete aanbiedingen: de aanbieder geeft precies aan op welke wijze invulling wordt gegeven aan de vraagstelling van de aanbestedende dienst.

Berekening drempelbedrag

De door de aanbestedende dienst te verstrekken opdrachten behoeven alleen overeenkomstig een van de hierna in paragraaf 4.3 beschreven aanbestedingsprocedures van de richtlijnen te worden aanbesteed, indien de beoogde opdracht een door de Europese Commissie vastgesteld drempelbedrag overschrijdt. Hierbij dienen gelijksoortige opdrachten bij elkaar te worden geteld en is het ‘knippen’ in opdrachten om daarmee onder het drempelbedrag te komen, verboden. Wordt bijvoorbeeld in verband met achterstallig onderhoud van een gebouw gelijktijdig de technische installatie en het dak vernieuwd, dan wordt dat als een economisch of technisch geheel beschouwd.

Als u twijfelt over de vraag of iets als een geheel moet worden beschouwd, dan is het raadzaam (juridisch) advies in te winnen.

Bij een eenmalige opdracht moet voor de berekening van het drempelbedrag worden gekeken naar de waarde van de opdracht exclusief BTW. Bij verzekerings- en bankdiensten moet worden gekeken naar de te betalen premies, honoraria, enzovoort. Voor een aantal specifieke soorten van opdrachten geven de richtlijnen regels voor de wijze waarop de drempelbedragen moeten worden berekend. Die vindt u hieronder.

Opdrachten met een langere looptijd

Voor opdrachten die over een langere tijd plaatsvinden, zijn in de Richtlijnen leveringen en diensten specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de contractwaarde. Voor opdrachten met een vaste looptijd geldt als contractwaarde de totale waarde voor de gehele looptijd als die maximaal twaalf maanden bedraagt, dan wel de totale waarde met

inbegrip van de geraamde restwaarde wanneer de looptijd meer dan twaalf maanden bedraagt. Voor opdrachten voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd niet kan worden bepaald, geldt als contractwaarde het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48.

Een waterschap sluit met een schoonmaakbedrijf een contract voor onbepaalde tijd. De kosten zijn per maand € 10.000,- (exclusief BTW). Om te bepalen of de waarde van het contract boven het drempelbedrag ligt, dient het bedrag van € 10.000,- te worden vermenigvuldigd met 48. Dit levert een bedrag op van € 480.000,- (exclusief BTW). Dit bedrag dient te worden vergeleken met het dan geldende drempelbedrag.

Opdrachten die regelmatig terugkeren

Voor opdrachten die met een regelmaat of gedurende een bepaalde periode worden herhaald, zijn in de Richtlijnen leveringen en diensten specifieke regelingen opgenomen voor het bepalen van de contractwaarde. Voor het bepalen van de contractwaarde van dergelijke opdrachten wordt het volgende voorgeschreven:

- bepaal de totale reële waarde van soortgelijke opdrachten die geplaatst zijn tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden; indien mogelijk gecorrigeerd op grond van verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgende op de eerste opdracht;
- bepaal de geraamde totale waarde van de opeenvolgende opdrachten over de twaalf maanden volgende op de eerste levering, of als de opdracht langer duurt dan twaalf maanden, over de volledige looptijd van de opdracht. Dit bedrag is de contractwaarde.

Een voorbeeld van een opdracht die regelmatig kan terugkeren, is de levering van kantoorartikelen en meubilair.

Verdeling in percelen

Opdrachten in het kader van de Richtlijn werken en de Richtlijn diensten mogen worden onderverdeeld in percelen (bijvoorbeeld in een deel bouwkundige werkzaamheden en een deel installatiewerkzaamheden). Hierdoor kunnen verschillende bedrijven in aanmerking komen voor het verwerven van opdrachten. De waarde van de gehele opdracht is echter van belang om te bepalen of de richtlijnen van toepassing zijn. Om te kunnen bepalen of de drempelbedragen voor werken en diensten worden overschreden, dient de waarde van de afzonderlijke percelen bij elkaar te worden opgeteld.

Opdrachten onder het drempelbedrag

Het Gemeenschapsrecht op het gebied van overheidsopdrachten bestaat niet alleen uit de

aanbestedingsrichtlijnen, maar ook uit bepalingen van primair recht, vervat in het EG-verdrag. Deze bepalingen zijn van toepassing op alle overheidsopdrachten. Dus ook op opdrachten die niet of niet volledig onder de toepassing van de aanbestedingsrichtlijnen vallen. Te denken valt aan opdrachten onder het Europese drempelbedrag of aan B-diensten.

Om aan de vereisten van transparantie en nondiscriminatie te voldoen, moet het waterschap de overheidsopdracht publiceren en vervolgens objectieve selectie- en gunningscriteria toepassen om tot een juiste keuze van de marktpartij te komen. Er dienen een beperkt aantal offertes aangevraagd te worden waardoor de gehele (Europese) markt de mogelijkheid heeft om mee te dingen naar deze opdracht.

Transparantie kan worden gewaarborgd door, onder andere publicatie van een (voor)aan kondiging in dagbladen of gespecialiseerde kranten of door plaatsing op de eigen website. De precieze vereiste omvang en vorm van transparantie hangt af van het voorwerp van de opdracht en de mate waarin de belangstelling van alleen regionale, nationale, of zelfs Europese inschrijvers gewekt kan zijn.

4.3 Aanbestedingsprocedures

De Richtlijnen werken, leveringen en diensten kennen vier procedures met daarbij geldende termijnen. Waterschappen kunnen als aanbestedende dienst bij een te plaatsen opdracht kiezen tussen een openbare en een niet-openbare procedure. Daarnaast bestaan er nog de onderhandelingsprocedure na een voorafgaande bekendmaking en de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Deze laatste twee procedures kunnen alleen maar in strikte uitzonderingssituaties worden toegepast. Als een waterschap overweegt een van de laatstgenoemde procedures te volgen, is het raadzaam daarbij juridisch advies in te winnen. Ter bevordering van de concurrentie en de controle achteraf zijn er binnen de aanbestedingsprocedures drie momenten van publicatie voorgeschreven.

4.3.1 Aankondigingen

Waterschappen dienen voorgenomen opdrachten te melden bij de Europese Gemeenschap om te worden gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Om dit te bewerkstelligen zendt de aanbestedende dienst de aankondiging van de opdracht aan het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg. Dit kan per post, fax of digitaal via internet www.simap.eu.int. Het bureau³⁶ neemt de vertaling en publicatie in het supplement bij het publicatieblad voor haar rekening.

36. Het adres van het bureau is: 2. Rue Mercier, L-2985 Luxemburg, T : +352-499 28 23 32 F : +352-490 003 of +352-49 57 19.

Er bestaan drie soorten aankondigingen om te bereiken dat alle aanbieders uit alle landen van de Europese Gemeenschap op de hoogte zijn van het voornemen om een opdracht Europees aan te besteden:

1. De vooraankondiging: de aanbestedende dienst is verplicht eenmaal per jaar en in principe zo spoedig mogelijk na het begin van het begrotingsjaar voor opdrachten boven een bepaald drempelbedrag een vooraankondiging te publiceren. Het publiceren van een dergelijke aankondiging verplicht de aanbestedende dienst (later) niet tot het doen van de feitelijke aanbesteding. Het doen van de vooraankondiging heeft als voordeel dat in het kader van de Richtlijnen diensten en werken de termijnen van de aanbestedingsprocedure mogen worden verkort.³⁷
2. De eigenlijke aankondiging: voor alle aanbestedingsprocedures, met uitzondering van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, moet een aankondiging worden gemaakt. Ondernemers moeten uit de aankondiging kunnen opmaken of de betrokken opdracht voor hen interessant kan zijn. Daarom moet informatie worden gegeven over de manier van aanbesteden, de aard en de hoeveelheid van de aanbesteding, de leveringsplaats van de aanbesteding, enzovoort.
3. De aankondiging van de gegunde opdracht: deze aankondiging bevat onder meer informatie over de wijze van aanbesteding, de gehanteerde gunningscriteria, de naam van de onderneming aan wie de opdracht is gegund, enzovoort.

4.3.2 De openbare procedure

De openbare procedure houdt in dat alle belangstellenden direct een offerte mogen indienen. Bij de openbare procedure wordt een voorgenomen opdracht van een aanbestedende dienst als een aankondiging opgenomen in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Vervolgens kunnen belangstellende bedrijven een offerte voor de opdracht indienen. De bedrijven hebben volgens de richtlijn minimaal 52 kalenderdagen de tijd om hun offerte in te dienen. De termijn kan worden verkort indien een vooraankondiging (enuntiatieve aankondiging) geplaatst wordt. De aanbestedende dienst moet uit deze offertes kiezen aan welk bedrijf de opdracht wordt gegund, op grond van objectieve selectie- en gunningscriteria die vooraf in de aankondiging zijn bekend gemaakt.

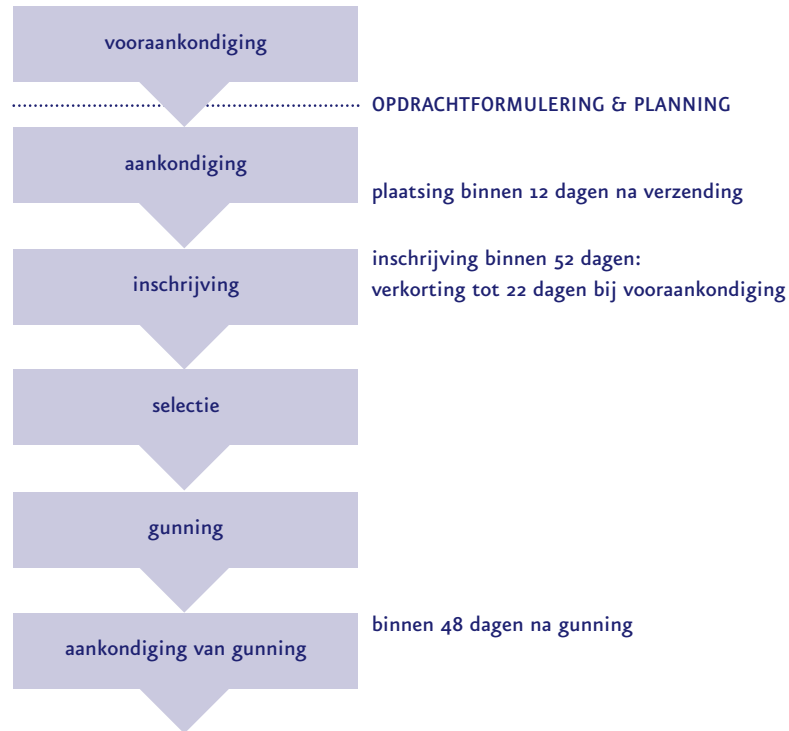
37. HvJ EG Arrest van 26 september, Nord pas de Calais-zaak, C225/98. Een vooraankondiging is enkel verplicht bij het toepassen van de verkorte procedures.

In de aankondiging dient in ieder geval te worden vermeld:

- de naam van de aanbestedende dienst;
- de omschrijving van de opdracht;
- de selectie- en gunningscriteria;
- het conceptcontract (zie paragraaf 4.3.7).

Afwijzing van een bedrijf dat een offerte heeft ingediend, moet schriftelijk en beargumenteerd plaatsvinden. Het resultaat van de gunning moet binnen 48 kalenderdagen na de gunning in het Supplement op het Publicatieblad van de EG worden gepubliceerd.

In schema ziet de openbare procedure er als volgt uit:



4.3.3 De niet-openbare procedure

Bij de niet-openbare procedure mogen alle belangstellenden zich aanmelden voor deelname aan de aanbestedingsprocedure. De procedure bestaat uit twee fasen. In de eerste fase kunnen belangstellenden zich als gegadigde melden. Vervolgens selecteert de aanbestedende dienst op grond van objectieve selectie- en gunningscriteria die vooraf bekendgemaakt zijn, minimaal vijf bedrijven die uitgenodigd worden een offerte in te dienen. De af te wijzen gegadigden ontvangen gelijktijdig bericht onder opgave van redenen waarom ze zijn afgewezen. Uit de ontvangen offertes maakt de aanbestedende dienst een keuze.

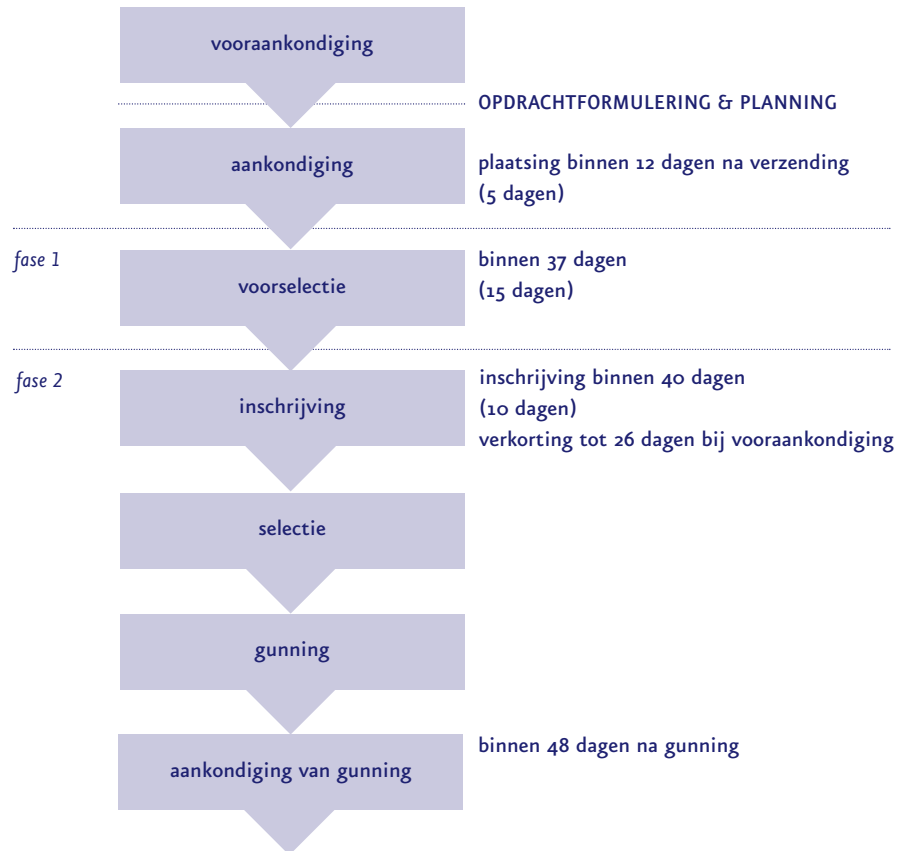
Ook hier wordt een voorgenomen opdracht van een aanbestedende dienst als een aankondiging opgenomen in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Na de publicatie van de aankondiging kunnen bedrijven zich als gegadigde melden voor het uitbrengen van een offerte. De bedrijven hebben volgens de richtlijn minimaal 37 kalenderdagen de tijd om te reageren op de aankondiging.

De gegadigden voor het uitbrengen van een offerte hebben een termijn van ten minste 40 kalenderdagen voor de inzending van hun offerte. In de aankondiging dient in ieder geval te worden vermeld:

- de naam van de aanbestedende dienst;
- de omschrijving van de opdracht;
- de selectie- en gunningscriteria;
- het conceptcontract (zie paragraaf 4.3.7).

Afwijzing van een bedrijf dat een offerte heeft ingediend moet schriftelijk en beargumenteerd plaatsvinden. Het resultaat van de gunning moet binnen 48 kalenderdagen na de gunning in het Supplement op het Publicatieblad van de EG worden gepubliceerd.

In schema ziet de niet-openbare procedure er als volgt uit:



4.3.4 De onderhandelingsprocedure met of zonder voorafgaande bekendmaking

De onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking

In een beperkt aantal situaties mag de aanbestedende dienst, nadat aankondiging en preselectie heeft plaatsgevonden, met minimaal drie gegadigden in onderhandeling treden. In elke richtlijn zijn de situaties beschreven waarbij het – bij uitzondering – is toegestaan om een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking te starten, te weten:

- de inschrijvingen zijn onregelmatig en hebben de mededinging wezenlijk verstoord;
- de inschrijvingen zijn onaanvaardbaar;
- de aard en de onzekere omstandigheden van de diensten maken een voorafgaande prijsstelling van de totale prijs niet mogelijk;

- de aard van de te verlenen diensten laat niet toe dat de specificaties voor de opdracht voldoende nauwkeurig kunnen worden vastgesteld om de opdracht door keuze van de beste offerte te gunnen.

De gunning van onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking kent – net als de niet-openbare procedure – een preselectie van 37 kalenderdagen en een onderhandelingsfase die niet aan tijd is gebonden.

De onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking

In zeer strikte uitzonderingssituaties die limitatief in de richtlijn zijn omschreven, onderhandelt de aanbestedende dienst met de door haar uitgekozen gegadigde(n) over de totale levering/dienst en dus over de inhoud van het contract. Deze uitzonderingssituaties zijn de volgende:

- Er zijn geen of geen geschikte inschrijvingen in de openbare of niet-openbare procedure gedaan en voor zover de oorspronkelijke voorwaarden van de opdracht niet wezenlijk worden gewijzigd.
- Als de diensten om technische redenen of redenen van bescherming van alleenrechten slechts aan een bepaalde dienstverlener worden toevertrouwd.
- Als de termijnen voor de openbare of niet-openbare procedure dan wel voor de procedure van gunning via onderhandeling wegens dwingende spoed niet in acht kunnen worden genomen, maar de oorzaak van de spoed mag echter niet te wijten zijn aan de aanbestedende dienst zelf.
- De aanvullende diensten waren niet in het oorspronkelijke ontwerp of in het eerste contract opgenomen, maar zijn als gevolg van onvoorziene omstandigheden voor het verlenen van de daarin beschreven dienst noodzakelijk geworden; voorwaarde is dan wel dat de diensten worden gegund aan degene die de dienst verricht en dat de kosten niet meer bedragen dan 50% van de oorspronkelijke opdracht.

De nieuwe diensten worden door dezelfde aanbestedende dienst aan de met een eerste opdracht belaste dienstverlener toevertrouwd, als sprake is van soortgelijke diensten die een herhaling zijn van soortgelijke werken die al eerder door het betreffende aannemingsbedrijf werden uitgevoerd.

De procedures met of zonder voorafgaande bekendmaking zijn alleen geoorloofd in een aantal gevallen. Zij zullen niet zo snel van toepassing zijn. De basis ligt in de Richtlijn diensten (artikel 11, lid 2 en 3), Richtlijn werken (artikel 7, lid 2 en 3) en de Richtlijn leveringen (artikel 6, lid 2 en 3). Zij zijn bijvoorbeeld van toepassing als:

- er bij een normale procedure geen, geen passende of slechts onregelmatige of onaanvaardbare inschrijvingen zijn binnengekomen;
- een vaststelling van de prijs vooraf absoluut onmogelijk is;
- er exclusieve rechten in het geding zijn, waardoor de opdracht slechts naar één bepaalde aannemer kan;
- er sprake is van onvoorzienbare dwingende spoed, als gevolg van omstandigheden die niet aan de opdrachtgever te wijten zijn;
- het om aanvullende opdrachten gaat, echter alleen in bepaalde gevallen;
- het om een herhalingsopdracht gaat.

4.3.5 *Selectie- en gunningscriteria (algemeen)*

In de Europese richtlijnen zijn criteria opgenomen voor het selecteren van bedrijven en het gunnen van opdrachten. Voor zowel de selectie- als de gunningscriteria geldt dat uitsluitend die criteria mogen worden gebruikt die in de richtlijnen zijn genoemd. Ook schrijven de richtlijnen voor welke referenties mogen worden opgevraagd om de geschiktheid van een dienstverlener te bepalen. Deze criteria dienen vooraf in de aankondiging te worden vastgesteld.

De selectiecriteria

In de richtlijnen worden de volgende selectiecriteria genoemd:

- criteria op basis waarvan een dienstverlener kan worden uitgesloten, zoals faillissement, surséance van betaling, het niet afdragen van belastingen en premies;
- criteria op basis waarvan de financiële en economische draagkracht kan worden aangetoond, zoals balansen, omzetcijfers, enzovoort;
- criteria op basis waarvan technische bekwaamheid kan worden vastgesteld, zoals vak-kundigheid, efficiency, ervaring en betrouwbaarheid.

De selectiecriteria moeten voor alle geïnteresseerde bedrijven gelijk zijn en op eenzelfde manier worden toegepast. Om te voorkomen dat veel gekwalificeerde bedrijven moeten worden toegelaten tot een offertefase, is het toegestaan op grond van objectieve wegingsfactoren een rangorde vast te stellen en de bedrijven die (te) laag in de rangorde eindigen, af te wijzen. In dat geval moet vooraf, in de aankondiging van een aanbestedingsprocedure, worden aangegeven dat een dergelijk systeem van rangorde zal worden gehanteerd, waarin ook de belangrijkheid van de verschillende criteria zal moeten worden vermeld. De aanbestedende dienst is verplicht om te motiveren waarom een bedrijf dat zich als geïnteresseerde heeft aangemeld, niet is uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte.

De gunningscriteria

In de richtlijnen worden de volgende gunningscriteria genoemd:

- de laagste prijs;
- economisch de meest voordelige aanbidding.

Bij de keuze voor de toepassing van het gunningscriterium kunnen verschillende aspecten een rol spelen, al naar gelang de aard van de opdracht (kwaliteit, technische waarde, esthetische en functionele kenmerken, datum van levering, uitvoering en de prijs). In het geval een aanbestedende dienst in de aankondiging geen gunningscriterium vermeldt, is automatisch het gunningscriterium van de laagste prijs van toepassing. Als een aanbestedende dienst in de aankondiging kiest voor het gunningscriterium van 'de laagste prijs', dan mag hij geen andere criteria laten meewegen. Uitsluitend op basis van de uitgebrachte geoffreerde prijzen mag dus worden beslist. Onderhandelingen daarover zijn uitdrukkelijk niet toegestaan. Dit gunningscriterium is bijvoorbeeld goed bruikbaar als de kwaliteit en identiteit van een product voor alle partijen duidelijk is en alle aanbieders hetzelfde product kunnen leveren.

In het geval een aanbestedende dienst in de aankondiging kiest voor het gunningscriterium van 'economisch de meest voordelige aanbidding', is er wel ruimte voor een nadere invulling van het gunningscriterium. De aanbestedende dienst dient dan bij het volgen van de openbare procedure ook – zo mogelijk – de rangorde van de te stellen subcriteria aan te geven en bij het volgen van de niet-openbare procedure minimaal de hoofdpunten daarvan. De richtlijnen geven geen limitatieve opsomming van de te stellen subcriteria, maar geven wel een aantal voorbeelden zoals prijs, kwaliteit en klantenservice. Na de gunning moet de aanbestedende dienst een procesverbaal opmaken. Na de gunning dient de aanbestedende dienst het resultaat van de aanbestedingsprocedure binnen 48 kalenderdagen ter publicatie aan te melden bij het Bureau voor de Officiële Publicaties in Luxemburg.

*Transparantie van gunningscriteria*³⁸

In de literatuur vindt op dit moment een levendige discussie plaats over wat er nu precies bekend moet worden gemaakt in de aankondiging om aan het transparantievereiste te voldoen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- de gunningscriteria;
- hun rangorde;
- het gewicht ervan (eventueel scoringsmatrix).

38. Alleen van toepassing bij het gunningscriterium 'economisch meest voordelige aanbidding'.

In het *Universale Bau-arrest*³⁹ zegt het Hof van justitie EG dat de selectiecriteria bekendgemaakt dienen te worden, alsmede de rangorde. Er wordt echter niet gezegd dat het gewicht (of scoringsmatrix) vooraf meegedeeld dient te worden. Twee maanden later volgde echter een uitspraak van het Gerecht van eerste aanleg; de zogenoemde *Strabag-uitspraak*⁴⁰. Deze staat volledig haaks op de eerdere uitspraak van het Hof. Er wordt zelfs vermeld dat de richtlijn slechts een aanbeveling doet om de rangorde van de gunningscriteria op volgorde van belang te zetten. Hieruit valt weer een sterk argument te halen dat de wegingsfactoren in ieder geval niet bekend gemaakt hoeven te worden.

Ten slotte is ook de Nederlandse jurisprudentie zeer verdeeld. Vaste lijn in de uitspraken van de rechtbanken en de Raad van Arbitrage is dat weegfactoren vooraf aan de inschrijvers bekend moeten worden gemaakt. Maar ook hier zijn genoeg uitspraken te vinden waarin het vooraf kenbaar maken van weegfactoren niet noodzakelijk werd geacht. Met een verwijzing naar de richtlijnen werd dan eenvoudigweg bepaald dat het vermelden van een rangorde van belangrijkheid voldoende zou zijn.

In de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen (zie paragraaf 4.3.9) moeten de wegingsfactoren in ieder geval wel vooraf bekendgemaakt worden. De weinig transparante uitspraken van de diverse rechters behoren dan tot het verleden.

4.3.6 *Het procesverbaal van de pre-selectie en van de gunning*

De aanbestedende dienst moet van iedere pre-selectie en gunning van een opdracht een procesverbaal opstellen. Dit procesverbaal dient ten minste de volgende onderwerpen te bevatten:

- de naam en het adres van de aanbestedende dienst;
- het onderwerp en de waarde van de opdracht;
- de namen van de uitgekozen gegadigden;
- de namen van de uitgesloten gegadigden;
- de naam van de gegadigde aan wie de opdracht is gegund met motivering.

Dit procesverbaal (of hoofdpunten daarvan) kan door de Europese Commissie worden opgevraagd om te toetsen of de procedures correct zijn toegepast.

4.3.7 *Het contract*

In het kader van het verstrekken van zo volledig mogelijke informatie over de opdracht is het van belang reeds in de offertefase in het programma van eisen een (concept)overeenkomst op te nemen. De aanbieders weten dan welke de risico's zijn die worden gelopen, alsmede of er bijvoorbeeld aanvullende beroeps- of wettelijke aansprakelijk-

39. HvJ EG 12 december 2002, zaak C-470/99 (*Universale bau*).

40. GvEA EG 25 februari 2003, zaak T-183/00 (*Strabag*).

heidsverzekeringen moeten worden afgesloten. In deze fase is sprake van concurrentie tussen de aanbieders en zijn zij eerder bereid om bepaalde voorwaarden (aansprakelijkheid, boeteclausules, risico's) te accepteren.

4.3.8 *De sancties*

Als de richtlijn niet of niet voldoende wordt nageleefd, kan dit aanleiding zijn voor het opleggen van sancties. Een aanbieder die meent in zijn rechten te zijn geschaad, kan via een beroep op de richtlijn bij de (nationale) civiele rechter vorderen dat de procedure wordt gestopt, wordt opgeschort of dat hij alsnog wordt toegelaten tot de procedure.

Als de opdracht al is gegund is het denkbaar dat de betreffende aanbieder een eis tot schadevergoeding indient vanwege onrechtmatig handelen van de aanbestedende dienst. Ook kan een klacht worden ingediend bij de Europese Commissie, die vervolgens de betreffende lidstaat kan aanspreken. Aangezien de Europese Commissie niet over de bevoegdheid beschikt boetes op te leggen zal zij, wanneer voor sanctionering wordt gekozen, de kwestie voorleggen aan het Europese Hof van Justitie. Een veroordeling door dit Hof kan worden gebruikt in een procedure binnen het betreffende land waarin de schadevergoeding wordt gevorderd.

4.3.9 *Nieuwe aanbestedingsrichtlijnen*

In het begin van 2004 hebben de Raad en het Europees Parlement nieuwe richtlijnen voor Europese aanbestedingen in de Europese Unie goedgekeurd. Hiermee worden de oude Richtlijnen werken, leveringen en diensten vervangen door één geconsolideerde Richtlijn klassieke sectoren en wordt de huidige Richtlijn nutssectoren vervangen door een nieuwe versie. Deze verandering heeft voorlopig nog geen gevolgen voor waterschappen. Nederland moet de richtlijn eerst omzetten in nationale wetgeving. De uiterste datum hiervoor is 31 januari 2006.

De veranderingen vallen mee. De basis van het systeem is niet fundamenteel veranderd. Men heeft alleen geprobeerd om de wetgeving, daterend uit de jaren zeventig, flexibeler, duidelijker, eenvoudiger, maar vooral ook moderner te maken. Hiertoe heeft men zaken samengevoegd (zoals de afzonderlijke Richtlijnen voor leveringen, diensten en werken tot één richtlijn), vereenvoudigd (zoals de drempelwaarden), procedures toegevoegd (zoals voor raamovereenkomsten en concurrentiegerichte dialoog) en procedures opengesteld voor het gebruik van moderne communicatiemiddelen (zoals elektronisch indienen van stukken en het houden van elektronische veilingen). Het is dus prima mogelijk om de bestaande middelen te gebruiken, mits deze worden aangepast aan de gewijzigde wetgeving.

In het onderstaande overzicht staan de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige Europese aanbestedingsrichtlijnen:

Nieuwe procedures

- Raamovereenkomsten. In de nieuwe wetgeving voor de klassieke sectoren is een aparte procedure voor de aanbesteding van raamovereenkomsten opgenomen.
- Elektronische veiling. De nieuwe wetgeving biedt de mogelijkheid en een wettelijk kader voor het uitvoeren van elektronische veilingen.
- Concurrentiegericht dialogo. Dit is een procedure voor de aanbesteding van bijzonder complexe contracten, waarbij er overleg tussen aanbieder en overheden nodig is voor het bepalen van de opdracht (toepasselijk voor bijvoorbeeld sommige publiek-private samenwerkingen).

Veranderingen in het bestaande systeem

Ter bevordering van de innovatie is besloten om in de nieuwe richtlijnen functionele technische specificaties (gericht op gewenst effect) op gelijke hoogte te brengen met technische specificaties op basis van normen.

Om de transparantie te vergroten heeft men bij de gunningscriteria bepaald dat in beginsel de weging van de onderdelen van de economisch meest voordelige aanbidding vooraf moeten worden bekendgemaakt in de aankondiging of het bestek. Hierdoor kunnen aanbidders hun kansen op de gunning van de opdracht beter inschatten. Ook bij de selectiecriteria is een aantal verplichtingen ten aanzien van transparantie uitdrukkelijk voorgescreven. Zo zal een aanbestedende dienst de minimumniveau's van technische bekwaamheid en financiële en economische draagkracht vooraf in de aankondiging dienen aan te geven en zal deze ook, in de gevallen waarin sprake is van prekwificatie, de criteria of regels dienen aan te geven aan de hand waarvan het aantal geschikte gegadigden wordt gereduceerd.

Elektronische middelen

Het gebruik van elektronische communicatiemiddelen, zoals internet en email, is straks toegestaan en voorwaarden voor het gebruik ervan zijn opgesteld. Het wordt dus mogelijk voor een aanbestedende dienst om aanbestedingsstukken elektronisch te laten aanleveren door aanbidders. Ter stimulering van elektronische communicatie hebben aanbestedende diensten de mogelijkheid om de minimumtermijnen te verkorten (zoals de termijnen voor het indienen van de inschrijvingen). Door de openstelling voor deze communicatiemiddelen is het nu ook mogelijk op opdrachten elektronisch te veilen.

Sociale en milieuoverwegingen in criteria en eisen in aanbestedingsprocedures

In de nieuwe richtlijnen zijn voor elke fase in het aanbestedingsproces referenties en soms ook aparte artikelen opgenomen over het opstellen van milieu, en sociale criteria.

Deze bepalingen in de richtlijnen geven nu meer duidelijkheid over wat is toegestaan in een aanbestedingsprocedure en wat niet. Zo is bijvoorbeeld in de richtlijnen aangegeven hoe om te gaan met bijvoorbeeld Eco-labels, milieu-managementsystemen (zoals EMAS), opdrachten voor sociale werkplaatsen en de wijze waarop milieu en sociale overwegingen in de gunningcriteria kunnen worden opgenomen.

4.4 Waar kunt u terecht?

Als u meer informatie wilt over het Europees aanbesteden, dan kunt u bij de volgende organisaties terecht:

Europa decentraal
Kenniscentrum Europees recht en beleid
Prins Mauritsplein 28b
2582 ND Den Haag
T: 070-3381090
F: 070-3381099
E: info@europadecentraal.nl
I: www.europadecentraal.nl

Ministerie van Economische zaken
Bezuidenhoutseweg 30,
2594 AV Den Haag
T: 0800-6463951
E: eu-aanbesteden@minez.nl
I: www.europeseaanbestedingsrichtlijnen.nl

Electronisch aanbesteden
Système d'information pour les Marchés Publics (SIMAP).
Informatie voor leveranciers en aanbestedende diensten.
I: www.simap.eu.int

Ministerie van Financiën

Website van het ministerie van Financiën en het opgerichte kenniscentrum Publiek Private Samenwerking (PPS). Veel informatie en handleidingen over PPS-constructies.

Kenniscentrum PPS

Postbus 20201

2500 EE Den Haag

T: 070-3428039 (secretariaat)

F: 070-3427933

E: w.l.moerman@minfin.nl

I: <http://pps.minfin.nl/>

Novem Duurzaam Inkopen

Programmabureau PreDO: duurzaam inkopen

p/a Novem

Catharijnesingel 59

Postbus 8242

3503 RE Utrecht

T: 030-2393533

F: 030-2316491 (o.v.v. PreDO/Duurzaam inkopen)

E: duurzaaminkopen@novem.nl

I: www.inkopers.net

Tender databank (TED)

Voor het zoeken naar aanbestedingen

I: www.ted.eur-op.eu.int

5. *Steunmaatregelen*

5. Steunmaatregelen

5.1 Inleiding

Steunverlening door decentrale overheden aan ondernemingen gebeurt in veel verschillende vormen, uiteenlopend van grondverkoop tegen een te lage prijs tot leningen tegen niet-commerciële voorwaarden en rechtstreekse subsidies. Daarbij is het echter van belang na te gaan of de steun wel voldoet aan de Europese staatssteunregels. Het EG-verdrag verbiedt steun van overheden aan ondernemingen die de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden. Overheden moeten steunmaatregelen melden bij de Europese Commissie. Zonder voorafgaande aanmelding en daaropvolgende goedkeuring door de Europese Commissie, mag de steun niet worden verleend.

Bij een wetswijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) is per 1 januari 2001 artikel 27, lid 1, onder d, van de Wvo opgenomen. Dit artikel creëert voor de waterschappen de mogelijkheid op een wettelijke basis subsidies te verlenen aan bedrijven ter voorkoming van het afhaken.

Met de verlening van deze subsidies wordt beoogd te voorkomen dat grote bedrijven zelf hun afvalwater gaan (voor)zuiveren, waardoor dit afvalwater niet (langer) wordt geloosd op de zuiveringsinstallatie van het waterschap ('afhaakproblematiek'). In november 2002 heeft de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op verzoek van de Europese Commissie een circulaire vastgesteld. Deze circulaire bevat nadere regels waaraan moet worden voldaan voordat een waterschap tot subsidieverlening op grond van artikel 27, lid 1, onderdeel d, van de Wvo kan overgaan. Deze circulaire was nodig om duidelijkheid te scheppen over de verenigbaarheid van een dergelijke subsidieverstrekking met de Europese regels inzake staatssteun (artikelen 87-89 EG).

5.2 Vragen over staatssteun: het Kenniscentrum Europa decentraal

Indien u vermoedt te maken te hebben met een geval van staatssteun of twijfelt of er sprake is van staatssteun, dan dient het waterschap zelf een eerste onderzoek uit te voe-

ren om te bepalen of er daadwerkelijk sprake is van staatssteun. Bij vragen kan het Kenniscentrum Europa Decentraal u verder wegwijs maken. Meer informatie is te vinden op www.europadecentraal.nl.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft tot doel om waterschappen te ondersteunen in het kader van (besluitvorming over) mogelijke steunmeldingen en het correct naleven van de Europese staatssteunregels. Indien u – na eerst zelf onderzoek te hebben gedaan en/of het Kenniscentrum Europa decentraal te hebben benaderd – tot de conclusie komt dat er mogelijk sprake is van staatssteun, raadpleegt u het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Naast het ministerie van Verkeer en Waterstaat houdt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zich bezig met informatieverstrekking en voorlichting over staatssteun. BZK heeft een adviserende rol richting gemeenten en provincies inzake staatssteun. Meer informatie is te vinden op de website van het ministerie: www.minbzk.nl/staatssteun.

5.3 Procedure voor het melden van steun en interdepartementale afspraken

De Europese Commissie heeft de lidstaat Nederland als aanspreekpunt; meldingen en procedures lopen via de centrale overheid. In Nederland worden steunmeldingen door waterschappen via het ministerie van Verkeer en Waterstaat doorgeleid naar de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Nederland in Brussel. De PV leidt de meldingen vervolgens door naar de Europese Commissie. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat begeleidt en coördineert ook de verdere vervolgstappen na de melding. Onlangs zijn tussen de verschillende departementen rijksbrede afspraken gemaakt inzake steunmeldingen. Deze interdepartementale afspraken inzake steunzaken zijn in de Staatscourant gepubliceerd (29 september 2003, nr. 187).

5.4 Het ministerie van Verkeer en Waterstaat

Zoals hiervoor uiteengezet, moeten waterschappen zich – nadat zij zelf vooronderzoek hebben verricht – tot het ministerie van Verkeer en Waterstaat richten om steun daadwerkelijk te melden. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat is bereikbaar op het volgende adres:

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Hoofddirectie Juridische Zaken
Sector Europees en Internationaal recht
Mw. drs. M. Muijlwijk / mw. mr. G. Hanoeman
Postbus 20906
2500 EX Den Haag
T: 070-3518050

- 5.5 Informatiewijzer** Zie voor een meer uitgebreide toelichting de Informatiewijzer staatssteun voor decentrale overheden, van het ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het Kenniscentrum Europa Decentraal, februari 2004.

Exemplaren van deze publicatie zijn gratis te bestellen bij:
Kenniscentrum Europa decentraal
Prins Mauritsplein 28b
2582 ND Den Haag
T: 070-3381090
F: 070-3381099
I : www.europadecentraal.nl
E: info@europadecentraal.nl

6. *Overige regels voor de mededinging*

6. Overige regels voor de mededinging

6.1 Inleiding

De concurrentieregels voor ondernemingen zijn neergelegd in artikel 81 en 82 en voor overheidsondernemingen in artikel 86 EG. Deze regels worden samen met de staatssteunen en aanbestedingsprocedures aangeduid als het ‘Europees mededingingsrecht’. De artikelen 83-85 bevatten procedurele- en overgangsbepalingen.

Decentrale overheden kunnen onder omstandigheden te maken krijgen met de mededingingsregels voor ondernemingen. In de eerste plaats gelden deze regels in beginsel ook voor openbare ondernemingen zoals nutsbedrijven en lokale omroepen, waar een decentrale overheid het (mede) voor het zeggen heeft. In de tweede plaats zijn de mededingingsregels van belang voor de decentrale overheden in hun publiekrechtelijk rol. Lidstaten – inclusief de decentrale overheden – moeten zich houden aan de mededingingsregels.

De volgende onderdelen komen aan bod:

- ondernemingen belast met taken van algemeen belang (artikel 86 EG);
- kartelvorming (artikel 81 EG);
- machtsmisbruik (artikel 82 EG).

6.2 Ondernemingen belast met taken van algemeen belang

In artikel 86 lid 1 EG wordt aangegeven dat lidstaten (lees ook waterschappen) zich met betrekking tot openbare bedrijven en ondernemingen met uitsluitende of bijzondere rechten aan de verdragsbepalingen – met name de mededingingsbepalingen – moeten houden. Als ‘openbare onderneming’ kan worden opgevat: iedere onderneming die zich bezig houdt met een economische activiteit en waarover de overheid uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of anderszins zeggenschap kan uitoefenen.⁴¹

41. Zie ook Richtlijn 80/723 betreffende de doorzichtigheid in de financiële betrekkingen tussen Lidstaten en openbare bedrijven, nadien gewijzigd door 2000/52/EG.

Het toekennen van een 'exclusief recht' houdt in dat een onderneming op een bepaald terrein een monopoliepositie gaat innemen. In het algemeen gesproken is het toekennen van een machtspositie geoorloofd als dit noodzakelijk is ter behartiging van een algemeen belang. Tevens moet vaststaan dat de behartiging van dit belang niet door een andere, minder vergaande maatregel is te verwezenlijken.

De gemeente Kopenhagen had bij verordening bepaald dat het op het grondgebied van de gemeente vrijkomende bouw- en sloopafval uitsluitend mocht worden verwerkt in drie verwerkingsinrichtingen waarmee de gemeente een overeenkomst had gesloten. Op deze wijze zouden deze inrichtingen van voldoende aanvoer van bouw- en sloopafval zijn verzekerd om economisch te kunnen overleven. Het Hof heeft geoordeeld dat het verlenen van een exclusief recht aan de drie ondernemingen noodzakelijk was om de verwerking van het bouw- en sloopafval in de gemeente te verzekeren. Het beheer van afvalstoffen kan, aldus het Hof, een dienst van algemeen economisch belang vormen, i.h.b. als die dienst is bedoeld om milieuproblemen op te lossen. (Zaak C-209/98)

Postmonopolies zijn een aantal malen onderwerp van geschil geweest. Erkend is dat het hier om een algemeen economisch belang gaat, waar de mogelijkheid moet bestaan om minder rendabele sectoren (zoals de postbestelling in het buitengebied) te compenseren met rendabele sectoren (zoals de bezorging in stedelijk gebied).

Corbeau zamelde in de gemeente Luik aan huis poststukken in om ze vervolgens zelf te bezorgen of via de reguliere postdienst te verzenden. In de tegen hem aangespannen zaak bepaalde het Hof dat uitsluiting van de mededinging niet gerechtvaardigd is als het gaat om een specifieke, af te scheiden (dissocieerbare) dienst van de dienst van algemeen economisch belang. Te denken valt daarbij aan diensten die de traditionele post niet biedt (bijvoorbeeld een snellere bezorging, inzameling aan huis). Deze dissocieerbare diensten mogen echter de door de houder van het alleenrecht verrichte dienst niet in gevaar brengen. (Zaak C-320/91)

Van 'bijzondere rechten' spreekt men wanneer een onderneming (of een groep van ondernemingen) door middel van deze rechten wel een bijzondere plaats op de markt verwerft, maar niet een monopoliepositie. De bijzondere rechten zijn meestal gerelateerd aan een afgebakend geografisch gebied.

6.3 Een uitzonderingsmogelijkheid

In het tweede lid van artikel 86 wordt een uitzondering gegeven op de in het eerste lid benadrukte toepassing van de mededingingsregels. Voor waterschappen is deze uitzondering vooral van belang bij steunverlening. Sinds kort is bekend onder welke voorwaarden steun die aan een dienst van algemeen belang gegeven wordt, niet als staatssteun wordt gezien. De voorwaarden hiervoor worden besproken op pagina 26 van de informatiewijzer staatssteun (zie paragraaf 5.5 van deze handreiking).

6.4 Kartelvorming

Artikel 81 EG bevat het verbod tot kartelvorming. Het verbod richt zich tot ondernemingen. Op grond van dit artikel zijn verboden alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de gemeenschappelijke markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Te denken valt aan prijsafspraken, exclusieve afnameovereenkomsten, het verdelen van markten en dergelijke.

Op grond van de zogenoemde de-minimis-regeling van de Commissie vallen kartels die een nauwelijks merkbare invloed hebben op de positie van derden, niet onder het verbod.

Parker Pen is een Engelse producent van schrijfbenodigdheden die producten in alle landen van Europa verkoopt. In andere landen dan Engeland wordt Parker vertegenwoordigd door een dochteronderneming of een onafhankelijke distributeur. In de overeenkomsten met deze distributeurs was een clause opgenomen, inhoudende dat de distributeur de Parker-producten alléén in de eigen lidstaat mag verkopen en dus niet mag uitvoeren naar andere lidstaten.

Door de Commissie en vervolgens door het Gerecht van Eerste Aanleg werd geoordeeld dat een dergelijke exportverbodclause naar haar aard al een beperking van de mededinging inhoudt, aangezien hierdoor een gedeelte van de markt wordt geïsoleerd. Als door de werking van de clause al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk en potentieel het handelsverkeer tussen lidstaten wordt beïnvloed (hetgeen gezien het marktaandeel van beide contractanten aannemelijk was), is er sprake van een schending van artikel 81 EG, destijds artikel 85. (Zaak T-77/92)

De Commissie kan onder bepaalde voorwaarden ontheffing van het verbod verlenen. Ook bestaan er zogenoemde groepsvrijstellingen, bijvoorbeeld met betrekking tot alleenverkoopovereenkomsten tussen brouwerijen en cafés.

Overheden hebben indirect met het verbod te maken. Op grond van artikel 86 EG is het aan (organen van) lidstaten verboden om maatregelen te nemen welke ondernemingen aanzetten tot handelen in strijd met dit verbod.

6.5 Machtsmisbruik

Artikel 82 EG bevat het verbod tot misbruik maken van een machtspositie. Er zijn geen ontheffingsmogelijkheden. Een machtspositie op zich is niet verboden. Het verbod richt zich op de misbruik van een machtspositie (dat zich bijvoorbeeld kan uiten in het berekenen van exorbitant hoge prijzen aan afnemers).

Het Ierse United Sugar bestond uit twee ondernemingen die een collectieve machtspositie op de Ierse suikermarkt hadden. Hun gezamenlijk marktaandeel bedroeg zo'n 90%. Dit is op zich niet verboden, maar wat volgens het Gerecht van Eerste Aanleg wel een schending van artikel 82 (destijds artikel 86) met zich meebracht was het feit dat United Sugar een selectieve toepassing van lage prijzen hanteerde ten opzichte van potentiële afnemers van de concurrent en een discriminerend beleid voerde in het toepassen van kortingen (afnemers die daarnaast ook concurrerende suikerverpakkers waren, kregen geen korting). Tevens paste United Sugar een selectief systeem van exportkortingen toe. Omdat United Sugar de industriesuikerprijs niet vaststelde op basis van de wet van vraag en aanbod, maar deze prijs vaststelde rekeninghoudend met de potentiële en huidige kopers van haar afnemers op basis van hun plaats van vestiging, werden de marktmechanismen op de Ierse suikermarkt ontregeld. (Zaak T-228/97)

Ook dit verbod richt zich tot ondernemingen. Overheden hebben evenals in het geval van het verbod tot kartelvorming indirect met het verbod te maken: zij mogen geen maatregelen treffen waardoor één of meerdere ondernemingen zouden kunnen worden aangezet om misbruik te maken van hun machtspositie.

Daarnaast maakt het verdrag een uitzondering voor overheidsondernemingen of ondernemingen waaraan bijzondere of exclusieve rechten zijn toegekend. Deze uitzondering hangt samen met het verzorgen van diensten van algemeen economisch belang (zie ook bij 2 onder a). Uit de jurisprudentie van het Europese Hof blijkt, dat, zelfs indien het bestaan van een algemeen economisch belang wordt erkend, de uitzondering slechts in extreme gevallen wordt toegekend.

7. Interne markt/vier vrijheden

7. Interne markt/vier vrijheden

7.1 Inleiding

Onder ‘de vier vrijheden’ wordt het vrij verkeer van goederen, van personen, van diensten en van kapitaal verstaan. Voor alle vier vrijheden geldt dat maatregelen waardoor het handelsverkeer tussen de lidstaten wordt belemmerd of zou kunnen worden belemmerd, in principe niet zijn toegestaan.

Bij belemmeringen moet worden gedacht aan maatregelen genomen in een lidstaat die een barrière vormen voor ondernemingen buiten die lidstaat om actief te zijn op de markt van de lidstaat.⁴²

Omdat ook potentiële belemmeringen verboden zijn, moet men zich altijd afvragen of de voorgenomen maatregel in strijd kán komen met de regels van het vrije verkeer, ook al is het onwaarschijnlijk dat zich dit in werkelijkheid daadwerkelijk zal voordoen.

Maatregelen die alleen betrekking hebben op interne (nationale) situaties vallen niet onder de werking van de desbetreffende artikelen van het EG-verdrag. In de betreffende regeling moet dan wel duidelijk worden gemaakt dat de maatregel niet geldt voor het landsgrensoverschrijdende verkeer.

7.2 Vrij verkeer van goederen

Onder het begrip ‘goederen’ (artikel 28 EG) vallen alle stoffelijke goederen die op geld waardeerbaar zijn en als zodanig het voorwerp van handelstransacties kunnen vormen. Maatregelen die het vrij verkeer van goederen kunnen belemmeren, worden onderscheiden in tarifaire en non-tarifaire belemmeringen.

42. Bekend voorbeeld is het invoeren (als milieumaatregel) van een verplicht statiegeldsysteem voor frisdranken. Dit betekent dat ook producenten uit andere lidstaten hun productie aan dit systeem moeten aanpassen.

Tarifaire belemmeringen

Hierbij moet worden gedacht aan douanerechten en heffingen op goederen. Het gaat met name om heffingen die een gelijke werking kunnen hebben als in- of uitvoerrechten. Dergelijke heffingen zijn, op enkele uitzonderingen na, verboden.

Non-tarifaire belemmeringen

Het betreft hier kwantitatieve in- of uitvoerbeperkingen dan wel 'maatregelen van gelijke werking'. Van kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen spreekt men als de in- of uitvoer van een of meer producten naar hoeveelheidnorm of naar waarde van de goederen wordt beperkt.

Bij maatregelen die een gelijke werking kunnen hebben als in- en uitvoerbeperkingen moet men denken aan keurmerken, productievoorschriften, veiligheids- en fabricagevoorschriften, prijsvoorschriften, warenwetgeving, milieuvoorschriften en productclausules bij steunverlening of openbare aanbestedingen.

Van belang is of het om 'discriminatoire' of 'nondiscriminatoire' maatregelen gaat. Van een discriminatoire maatregel spreekt men als een lidstaat een maatregel neemt die alleen handelsbeperkend is of werkt voor andere lidstaten. Nondiscriminatoire maatregelen hebben betrekking op zowel nationale producten als producten van andere lidstaten.

Het waterschap kan hier bijvoorbeeld mee te maken krijgen via bepaalde voorschriften bij openbaar aanbesteden. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van zodanige eisen zodat nationale aannemers worden bevoordeeld.

De Deense regering had ten behoeve van het hergebruik van afval bepaald dat bier en frisdranken uitsluitend mochten worden verhandeld in statiegeldverpakkingen. De verpakking behoefde vooraf goedkeuring van het nationaal bureau voor milieubescherming. De maatregel gold zowel voor binnenlandse als buitenlandse producten (nondiscriminatoire). Het Europese Hof achtte de beperkingen die deze maatregel aan het vrij verkeer van goederen stelt in verhouding tot het nagestreefde doel (milieubescherming) toelaatbaar, maar keurde de maatregel toch af, omdat de maatregel door de wijze waarop de Deense regering er uitvoering aan gaf discriminerend bleek voor buitenlandse producenten. Zij mochten slechts een beperkt aantal hectoliters invoeren in niet-goedgekeurde verpakkingen, ook al toonden zij zich bereid de verpakkingen terug te nemen. (Zaak 302/86)

In België gold de regel dat telefoontoestellen van andere producenten dan het staatsbedrijf RTT (Regie van Telegrafie en Telefonie) door de RTT moesten worden goedgekeurd alvorens zij op het Belgische telefoonnet aangesloten konden worden. Aangezien ook bui-

tenlandse producenten bij de vervaardiging van de toestellen rekening moesten houden met de in België geldende goedkeuringscriteria en bovendien tegen de goedkeuringsbeschikking geen beroep openstond, achtte het Hof deze regeling een ontoelaatbare beperking van het vrij verkeer van goederen. (Zaak C-18/88)

Het in de voormalige Verordening bedrijfsafvalstoffen Noord-Brabant opgenomen verbod om bedrijfsafvalstoffen buiten de provincie te brengen, werd door de Afdeling bestuursrechtspraak als strijdig met het vrij verkeer van goederen beoordeeld. Het verbod kon immers ook betrekking hebben op afvalstoffen die naar een andere lidstaat worden vervoerd. (ABRvS 25 juli 1996, nr. Ho1.95.0016)

Een zelfde verbod in de Provinciale milieuverordening Noord-Holland kon volgens de Afdeling wel door de (Europese) beugel, aangezien het vervoer naar een andere lidstaat in de betreffende bepaling uitdrukkelijk was uitgesloten. (ABRvS 24 december 1998, nr. Eo3.96.1394)

7.3 Vrij verkeer van personen

Er wordt in dit verband onderscheid gemaakt tussen het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging (van zelfstandige, natuurlijke of rechtspersonen).

Vrij verkeer van werknemers (artikel 39 EG)

Met ‘werknemers’ worden in Europeesrechtelijke zin diegenen aangeduid die een economische activiteit, al dan niet in dienstverband, uitoefenen of uitgeoefend hebben. Ook werkzoekenden worden aangemerkt als werknemers.

Het vrij verkeer van werknemers is van belang voor het waterschap in de rol van werkgever. Het behelst een verbod van discriminatie naar nationaliteit tussen de werknemers van lidstaten wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de arbeidsvoorwaarden.

In de haven van Genua waren de havendiensten (zoals het laden en lossen van goederen) uitsluitend voorbehouden aan havencorporaties waarvan de werknemers de Italiaanse nationaliteit moesten bezitten. Dit werd door het Hof strijdig geacht met het vrij verkeer van werknemers. (Zaak C-179/90)

In het profvoetbal gold bij internationale transfers de voorwaarde dat de club van herkomst een transfer-, opleidings- of promotievergoeding aan de nieuwe club betaalt. Voorts was er een regel dat aan door de voetbalclubs georganiseerde competitiewedstrijden

slechts een beperkt aantal beroepsspelers met een andere nationaliteit mochten deelnemen. Het Europese Hof achtte beide regels in strijd met het vrij verkeer van werknemers. (Zaak C-415/93)

Vrijheid van vestiging (artikel 43 EG)

Dit betreft het recht voor zelfstandige beroepsbeoefenaars (natuurlijke of rechtspersonen) om zich binnen het grondgebied van de Gemeenschap te verplaatsen en vervolgens te verblijven voor de uitoefening van hun beroep, en te verblijven na vervulling van de dienstbetrekking.

Vennootschappen worden voor de toepassing van het recht van vestiging gelijkgesteld met de natuurlijke personen die onderdaan zijn van een lidstaat.

Het recht om onroerende zaken op het grondgebied van een andere lidstaat te verkrijgen, te gebruiken of te vervreemden, vormt een noodzakelijk complement op de vrijheid van vestiging. (zie zaak 302/97 bij vrijheid van kapitaal).

7.4 Vrij verkeer van diensten

Onder diensten worden de dienstverrichtingen verstaan die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden, voor zover de bepalingen van het vrije verkeer van goederen, personen en kapitaal hierop niet van toepassing zijn (artikel 49 EG). Het betreft transacties in onzichtbare, onstoffelijke goederen, zoals de aanneming van werk, onderwijs, verzekeringen, toerisme, televisie-uitzendingen, terwijl de transactie is gericht op de productie van dat onzichtbare goed. Bovendien moet er sprake zijn van een economische activiteit die gewoonlijk tegen vergoeding plaats vindt. Deze vergoeding behoeft overigens niet afkomstig te zijn van de ontvanger van de dienst. Diensten die worden betaald uit de opbrengst van de algemene belastingen zijn geen 'dienst' in de zin van het EG-verdrag.

Centraal staat het verbod van iedere discriminatie van de dienstverrichter of de dienstontvanger op grond van diens nationaliteit of van de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere staat dan de staat waar de dienst wordt verricht of ontvangen.

Een Oostenrijkse wet verbood exploitanten van jachthavens in de Bodensee om boven een bepaald contingent ligplaatsen te verhuren aan in een andere lidstaat woonachtige booteigenaren. Het Hof achtte dit in strijd met het vrij verkeer van diensten. (Zaak C-224/97)

Sportbeoefening welke gelieerd is aan sponsorcontracten vormt een 'dienst' in de zin van het EG-verdrag. De Belgische (professionele en semi-professionele) judoka's mogen in internationale toernooien – zoals de Olympische Spelen – niet uitkomen zonder toestemming van de nationale judofederatie. Het Hof acht de toestemmingseis niet in strijd met het vrij verkeer van diensten. Het stellen van selectieregels acht het Hof een noodzaak die inherent is aan de organisatie van dergelijke toernooien. (Gevoegde zaken C-51/96 en C-191/97).

7.5 Vrij verkeer van kapitaal

Sinds 1994 zijn alle beperkingen van het kapitaal- en betalingsverkeer tussen de lidstaten onderling, en tussen lidstaten en derde landen verboden (artikel 56 EG).

De Oostenrijkse deelstaat Tirol had een wettelijke regeling vastgesteld waarin aan het verkrijgen van eigendom van bouwterreinen in de deelstaat door buitenlanders extra voorwaarden werden gesteld. Alvorens een buitenlander een bouwterrein in eigendom kon verwerven, was een vergunning benodigd.

Het Europese Hof achtte deze regeling in strijd met het vrij verkeer van kapitaal, omdat het vrij kapitaalverkeer ook de beleggingen van niet-ingezetenen in onroerende zaken op het grondgebied van een lidstaat omvat. Het vergunningstelsel van de deelstaat Tirol legde beperkingen op aan het beleggen in onroerende zaken door niet-ingezetenen. Secundair was de regeling ook in strijd met de vrijheid van vestiging (zie aldaar). (Zaak C-302/97)

8. *Subsidies*

8. Subsidies

Er zijn verschillende mogelijkheden om gebruik te maken van co-financiering uit Europese middelen. Dit kan een welkome aanvulling zijn op andere financieringsbronnen voor projecten of activiteiten.

Om een beroep te kunnen doen op co-financiering moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. In ieder geval moet een Europese dimensie zichtbaar worden gemaakt. Afhankelijk van het doel van de regeling is deze vereiste nader gespecificeerd. Elke regeling kent weer specifieke voorwaarden. Per geval moeten de kosten en baten worden afgewogen. Veel gebruikte subsidies zijn Interreg (interregionale samenwerking), LIFE (demonstratieprojecten voor natuur en milieu) en financieringsinstrumenten voor plattelandsontwikkeling.

Om na te gaan of gebruik kan worden gemaakt van subsidies kan het Subsidieportal waterschappen worden geraadpleegd. Het doel van de portal is het maximaal benutten van de subsidiekansen van waterschappen door:

- over subsidies te informeren en te communiceren;
- opgedane individuele en collectieve ervaring, kennis en kunde intern (binnen een waterschap) en extern (tussen deelnemende waterschappen) ter beschikking te stellen;
- advies over subsidies op een eenvoudige manier toegankelijk te maken.

Op deze internetportal kunnen subsidies op trefwoord worden geraadpleegd (nationaal en Europees). Verder geeft de portal de toptien van meest gebruikte subsidie-instrumenten aan, belangrijke deadlines en een discussierubriek waarin kennis en ervaring kunnen worden uitgewisseld. Het adres van de site is www.waterschapsportal.nl.

De subsidieportal is een initiatief van de werkgroep Subsidies van de Vereniging van Directeuren van Nederlandse Waterschappen. Het onderhoud van de site is in handen van gespecialiseerde bureaus. De meeste (19) waterschappen en de Unie hebben zich inmiddels geabonneerd op deze subsidieportal.

Waterschappen kunnen participeren in Europese onderzoeksprojecten in het kader van het 6e Kaderprogramma Onderzoek en Technologische Ontwikkeling. Ter ondersteuning van aanvragen op dit gebied is EG-Liaison opgericht. EG-Liaison is te bereiken via www.egl.nl.

Bijlagen

Watersites en helpdesks

Nederlandse helpdesks

-Aanbesteden, site van het ministerie van Economische Zaken
www.europeseaanbestedingsrichtlijnen.nl

-Aanbesteden, informatie voor leveranciers en aanbestedende diensten, elektronisch aanbesteden
Système d'information pour les Marchés Publics (SIMAP).
www.simap.eu.int

-Basisinfodesk Rijkswaterstaat
basisinfodesk@rikz.rws.minvenw.nl
(geen internet)

-Europa - Checklist
provincie Noord-Brabant
www.brabant.nl/OrderForm.aspx?categoryid=-1&articleid=-1&documentid=111

-Duurzaam Inkopen
Programmabureau PreDO:
duurzaam inkopen
www.inkopers.net

-Emissies, lozingen, waterkwaliteitsnormen en dergelijke:
Steunpunt Emissies,
ook Europese richtlijnen
www.wateremissies.nl

-Gegevensstandaarden Water, informatiedesk
www.idsw.nl

-Infomil, milieuinformatie
www.infomil.nl

-Kaderrichtlijn water, site voor actuele informatie
www.kaderrichtlijnwater.nl

-Kenniscentrum Europa decentraal: juridische helpdesk voor Europees recht
www.europadecentraal.nl

-Milieuhandboek Europa
www.minvrom.nl/milieuhandboek

-Onderzoeksvoorstellen
6e Kaderprogramma RTD: EG-Liaison
www.egl.nl

-PPS, website van het kenniscentrum
Publiek Private Samenwerking
<http://pps.minfin.nl/>

-Rapportages en waterverkenningen:
Waterland
www.waterland.nl/wvk

-Subsidies
www.waterschapsportal.nl

-Tender databank (TED),
voor het zoeken naar aanbestedingen
www.ted.eur-op.eu.int

-Waddenzee: Interwad
www.waddenzee.nl

-Waterbodems: Advies- en Kenniscentrum
Waterbodems Rijkswaterstaat
www.minvenw.nl/rws/projects/akwa

-Waterbouw Innovatie
Steunpunt Rijkswaterstaat
[www.minvenw.nl/rws/bwd/waterbouw/
innovatiesteunpunt.htm](http://www.minvenw.nl/rws/bwd/waterbouw/innovatiesteunpunt.htm)

-Waterkeren,
helpdesk Rijkswaterstaat
helpdesk@waterkeren.nl
(geen internet)

Europese sites

Europese Unie

- Algemene index
www.europa.eu.int
- Europese Commissie
www.europa.eu.int/comm
- Europees Parlement
www.europarl.eu.int
- Europese Raad
<http://ue.eu.int/>
- Comité van de Regio's
www.cor.eu.int/home.htm
- Europees Hof van Justitie
www.curia.eu.int
- EurLex (Het portaal van het recht van de EU)
www.europa.eu.int/eur-lex/nl
- Europees Milieuagentschap
www.eea.eu.int

Europese Commissie

- Directoraten-Generaal en Diensten van de Europese commissie
www.europa.eu.int/index_nl.htm
- EU Directoraat-Generaal Milieu
www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_nl.htm
- EU Directoraat-Generaal Onderzoek
www.europa.eu.int/comm/dgs/research/index_nl.html

Europese co-financieringsprogramma's

- LIFE (Milieu, Natuur en 3e landen)
www.europa.eu.int/comm/life/home.htm
- INTERREG III (Info Regio)
www.europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm

Naslagwerken

- R. Barents & J.L. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.
- M.J.J.M. Essers & G.W.A. van de Meent, *Handboek Aanbestedingsrecht*, Den Haag: Elsevier (losbladig).
- J.W. van de Gronden, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer: Kluwer, 1998.
- B. Hessel & K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1997.
- J.H. Jans, H.G. Sevenster & H.H.B. Vedder, *Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2000.
- E.H. Pijnacker Hordijk & G.W. van der Bend, *Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, Den Haag: Sdu uitgevers, 1999.
- Provincie Noord-Brabant, *Europa - Checklist*, 2001.
- Provincie Utrecht, *Checklist - Europa*, 2003.
- H.F.M.W. van Rijswijk, A.A. Freriks, C.W. Backes & R.J.C.M. Widdershoven, *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, Utrecht: STOWA, 2003.

Stowa in het kort

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, kortweg STOWA, is het onderzoeksplatform van Nederlandse waterbeheerders. Deelnemers zijn alle beheerders van grondwater en oppervlaktewater in landelijk en stedelijk gebied, beheerders van installaties voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater en beheerders van waterkeringen. In 2004 zijn dat alle waterschappen, hoogheemraadschappen en zuiveringsschappen, de provincies en Rijkswaterstaat.

De waterbeheerders gebruiken de STOWA voor het realiseren van toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat voor hen van gemeenschappelijk belang is. Onderzoeksprogramma's komen tot stand op basis van behoefte-inventarisaties bij de deelnemers. Onderzoekssuggesties van derden, zoals kennisinstituten en adviesbureaus, zijn van harte welkom. Deze suggesties toetst de STOWA aan de behoeften van de deelnemers. De STOWA verricht zelf geen onderzoek, maar laat dit uitvoeren door gespecialiseerde instanties.

Het geld voor onderzoek, ontwikkeling, informatie en diensten brengen de deelnemers samen bijeen. Het onderzoeksbudget bedraagt momenteel ongeveer 5 miljoen euro per jaar.

Colofon

Auteurs:

Titia de Kramer
Marleen van Rijswick
Frédérique Minderhoud
Jochem Berns

Medewerkers:

Unie van Waterschappen
Rob Uijterlinde, voorzitter van de projectgroep
Dimitri Poos, secretaris van de projectgroep

Universiteit Utrecht,
Centrum voor omgevingsrecht en -beleid/NILOS
Titia de Kramer
Annelies Freriks
Marleen van Rijswick

Waterschap Rivierenland
Frédérique Minderhoud
Eric Kuindersma

Waterschap De Dommel
Lidy Lathouwers
Saskia Leijdens

Waterschap Groot Salland
Chris Griffioen
Mark van Rossum
Jannie Koster

Kenniscentrum Europa Decentraal
Jochem Berns
Robert-Jan van Lotringen

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Bas van der Wal

Vormgeving:

Nicoline Caris BNO

Drukwerk:

Jaap Kruyt Grafisch Advies Bureau

Deze publicatie is opgesteld onder
verantwoordelijkheid van de Unie van Waterschappen.

Bij het opstellen en uitgeven van deze
publicatie is de uiterste zorg nagestreefd.
De auteurs en de rechthebbenden zijn
niet aansprakelijk voor eventuele
(druk)fouten en/of onvolledigheden.

Bestelling:

Hageman Fulfilment
Postbus 1110
3330 CC Zwijndrecht
Tel. 078 6230512
Fax 078 6230548
Email info@hageman.nl

Deze publicatie wordt ook
aangeboden via de websites:
www.uvw.nl
www.europadecentraal.nl
www.stowa.nl

STOWA-rapport 2004-22
ISBN-nummer 90.5773.256.4

Den Haag/Utrecht
september 2004
Eerste druk