

# EG-RECHT

---



STOWA 2008-02

---

EN DE PRAKTIJK

VAN HET WATERBEHEER

---

# EG-RECHT

## EN DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Prof.mr. H.F.M.W. van Rijswijk (redactie)	Prof.mr. A.A. Freriks	
Prof.dr. Ch.W. Backes	Mr. F.A.G. Groothuijse	Mr. A.M. Keessen
Mr. ir. J.J.H. van Kempen	Prof.mr. R.J.G.M. Widdershoven	

Tweede, herziene druk | STOWA, Utrecht, 2008

**stowa**

## VOORWOORD BIJ DE TWEEDE EDITIE

---



Voor u ligt een geheel herziene editie van het boek 'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer' dat in april 2003 voor het eerst verscheen. Destijds werd het nuttig geacht de juridische vragen die voortkomen uit de grote hoeveelheid Europese regelgeving waarmee waterbeheerders in de praktijk te maken hebben, te onderzoeken en de resultaten van dit onderzoek toegankelijk te maken voor praktijkjuristen.

Uit een evaluatie door STOWA is gebleken dat de eerste editie van het boek zijn nut meer dan heeft bewezen. Er bestaat bovendien nadrukkelijk behoefte aan actualisering. Begrijpelijk, want de ontwikkeling van het EG-recht op het terrein van het waterbeheer heeft niet stilgestaan. Er is sinds 2003 veel gebeurd in het Europese en nationale waterrecht. Zowel de Europese als de Nederlandse regelgeving zijn veranderd en er is de nodige jurisprudentie verschenen van het Hof van Justitie en van onze nationale rechters.

Een andere belangrijke reden voor actualisering is het feit dat een aantal in de eerste uitgave besproken implementatieproblemen, inmiddels is opgelost. Deze zijn dan ook vervallen. Nederland gaat blijkbaar steeds beter om met de verplichtingen die voortvloeien uit het Europese water- en milieurecht. Dit geldt onder meer voor implementatieproblemen bij de Gevaarlijke stoffenrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de natuurbeschermingsrichtlijnen.

Sinds het verschijnen van de eerste uitgave hebben zich ook veranderingen voorgedaan in de relatie tussen EG-recht en het nationale recht, zoals die worden besproken in het algemene deel van het boek. De Europeesrechtelijke randvoorwaarden en de opgetreden veranderingen zijn in deze herziene uitgave nog eens helder uiteengezet voor de praktijk.

In deel II van deze uitgave, waarin de diverse richtlijnen worden besproken, is het nodige geactualiseerd. Er is een aantal nieuwe Europese richtlijnen tot stand gebracht, zoals een nieuwe Zwemwaterrichtlijn en een nieuwe Grondwaterrichtlijn. In de eerste editie kon slechts worden aangegeven hoe Nederland de Kaderrichtlijn water dacht te implementeren. Inmiddels heeft de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water het Staatsblad bereikt. Ook de natuurbeschermingswetgeving, de mestwetgeving en de regelgeving met betrekking tot milieu-effectrapportage zijn gewijzigd.

---

In tegenstelling tot de vorige editie, wordt in deze uitgave ook aandacht geschonken aan Europese richtlijnen die nog in voorbereiding zijn, maar binnen niet al te lange tijd van groot belang zullen zijn voor het Nederlandse waterbeheer. Dit betreft de Richtlijn prioritair stoffen als dochterrichtlijn bij de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Aangezien de stroomgebiedbenadering inmiddels hét uitgangspunt vormt voor het Europese waterbeheer, is een apart hoofdstuk opgenomen over de juridische consequenties van het - grensoverschrijdende - stroomgebiedbeheer. In dit hoofdstuk schenken we tevens kort aandacht aan de Europese richtlijn inzake milieu-aansprakelijkheid.

Om het Europese recht in de toekomst beter in het nationale recht om te kunnen zetten, ligt er op dit moment een voorstel voor een (integrale) Waterwet bij de Tweede Kamer. Deze nieuwe wet komt in deze tweede editie aan de orde. Naast de Waterwet wordt ook aandacht besteed aan nieuwe en in voorbereiding zijnde nationale wetgeving op andere terreinen van het omgevingsrecht, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening en de Wet gemeentelijke watertaken. Toekomstige ontwikkelingen in het nationale recht worden in deze nieuwe editie beschreven, met de beperking dat nog niet zeker is hoe de wetgeving er uiteindelijk uit zal gaan zien.

Aan deze tweede druk is gewerkt door een groot aantal auteurs. Naast de oorspronkelijke auteurs, Ch.W. Backes, A.A. Freriks, H.F.M.W. van Rijswick en R.J.G.M. Widdershoven, hebben F.A.G. Groothuijse, A.M. Keessen en J.J.H. van Kempen meegewerkt aan de totstandkoming. Een woord van dank willen wij uitspreken aan H. Dekker, W. Hoekveld, M. Verhoeven en A.L. Zwep, die als student-assistenten bij de Disciplinegroep staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht veel ondersteunend onderzoekswerk hebben verricht.

De auteurs hebben hun voordeel gedaan met de zeer waardevolle bijdragen van de begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers uit de brede praktijk van het waterbeheer. De begeleidingscommissie bestond uit F. Minderhoud (Waterschap Rivierenland), S. Leijdens (Waterschap de Dommel), R. Drummen (Waterschap Roer en Overmaas), D.B. van Zwieten-Seip (Provincie Noord-Brabant), M. Molenaars (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en G.R.M. van Dijk

---

(Rijkswaterstaat). De begeleidingscommissie stond ook bij de tweede editie onder voorzitterschap van H.J.M. Havekes (Unie van Waterschappen).

De kopij is eind december 2007 afgesloten. Met ontwikkelingen na die tijd is geen rekening meer gehouden.

Wij hopen dat ook deze nieuwe editie in de behoefte van de praktijk voorziet om het complexe Europese waterrecht toegankelijk te maken.

*Namens de auteurs,*  
**MARLEEN VAN RIJSWICK**

*Namens STOWA,*  
**JACQUES LEENEN (DIRECTEUR)**

Two handwritten signatures in blue ink. The signature on the left is for Marleen van Rijswick, and the signature on the right is for Jacques Leenen, Director of STOWA.

## INHOUDSOPGAVE

	<b>VOORWOORD</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>18</b>
1.1	Inleiding	20
1.2	Doel en reikwijdte van dit boek	20
1.3	Opzet van het boek	23
1.4	Het gebruik van het boek in de praktijk	26
1.4.1	Zoeken per taak van de waterbeheerder	26
1.4.2	Zoeken per wettelijke bevoegdheid van de waterbeheerder	28
<b>2</b>	<b>ALGEMENE EG-RECHTELIJKE RANDVOORWAARDEN</b>	<b>30</b>
2.1	Inleiding	32
2.2	De implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsorde	34
2.3	Europese invloed op de procedures in het waterbeheer	36
2.3.1	Algemene EG-rechtelijke eisen	36
2.3.2	Toepassing op de procedures in het waterbeheer	37
2.3.3	Bevindingen	41
2.4	Omzetting van richtlijnen	41
2.4.1	Vorm van de omzettingsmaatregel	42
2.4.2	Tijdigheid van de omzetting	44
2.4.3	De inhoud van de omzettingsmaatregel	46
2.4.4	Gelding op het gehele grondgebied van de lidstaat	47
2.4.5	Bevindingen	48
2.5	Rechtstreekse werking	48
2.5.1	Inleiding	48
2.5.2	Criteria voor rechtstreekse werking	49
2.5.3	Beperkingen van rechtstreekse werking	52
2.5.4	Bevindingen	54
2.6	Richtlijnconforme uitleg	55
2.6.1	Inleiding	55
2.6.2	Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting	56
2.6.3	Remedial richtlijnconforme uitleg	57
2.6.4	Beperkingen aan remedial richtlijnconforme uitleg	60
2.6.5	Bevindingen	63
2.7	(Decentrale) overheden, rechtstreekse werking en richtlijnconforme uitleg	64

2.7.1	Inleiding	64
2.7.2	EG-rechtelijke verplichtingen van (decentrale) overheden	64
2.7.3	Rechtstreekse werking en (decentrale) overheden	66
2.7.4	Richtlijnconforme uitleg en (decentrale) overheden	68
2.7.5	Bevindingen	69
2.8	Sancties wegens schending van EG-recht	70
2.8.1	Inleiding	70
2.8.2	Grondslagen van aansprakelijkheid	70
2.8.3	Wie is waarvoor aansprakelijk?	72
2.8.4	Voorwaarden voor aansprakelijkheid	73
2.8.5	Gedeelde aansprakelijkheid en de mogelijkheid van regres	77
2.8.6	Schending van EG-recht door hoogste nationale rechters	80
2.8.7	Verdragsschendingsprocedure	81
2.8.8	Bevindingen	83
2.9	Analysekader	84
<b>3</b>	<b>GEVAARLIJKE STOFFENRICHTLIJN</b>	<b>88</b>
3.1	Algemene toelichting	90
3.2	Verplichtingen voor de lidstaten	91
3.3	Afstemming met andere richtlijnen	99
3.4	Implementatie van de Gevaarlijke stoffenrichtlijn	101
3.4.1	Definities en reikwijdte van de richtlijn	101
3.4.2	Een apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen	103
3.4.3	Het regime voor zwarte-lijststoffen	104
3.4.4	Het regime voor grijze-lijststoffen	111
3.4.5	De verplichtingen uit artikel 8, 9 en 10	114
3.4.6	Meet- en rapportageverplichtingen	117
3.5	Gebreken in de implementatie	118
3.5.1	Implementatie van het begrip lozing	118
3.5.2	Implementatie van het begrip oppervlaktewater	122
3.5.3	Implementatie van het vergunningenregime voor zwarte-lijststoffen	123
3.5.4	Implementatie van het vergunningenregime voor grijze-lijststoffen	124
3.6	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	124
3.6.1	Algemene regels	124
3.6.2	Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na in beginsel correcte implementatie	126

3.6.3	Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na niet-correcte implementatie	126
3.7	Toekomstige ontwikkelingen	127
3.8	Richtlijn 86/280/EEG met grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen	128
3.8.1	Algemene toelichting	128
3.8.2	Verplichtingen voor de lidstaten	129
3.8.3	Implementatie van richtlijn 86/280	131
3.8.4	Gebreken in de implementatie	131
3.8.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	131
<b>4</b>	<b>DRINKWATERRICHTLIJN I (GRONDSTOF VOOR DRINKWATER)</b>	<b>132</b>
4.1	Algemene toelichting	134
4.2	Verplichtingen voor de lidstaten	136
4.3	Implementatie van Drinkwaterrichtlijn I	138
4.4	Gebreken in de implementatie	139
4.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	139
4.6	Toekomstige ontwikkelingen	140
<b>5</b>	<b>DRINKWATERRICHTLIJN II (PRODUCT DRINKWATER)</b>	<b>142</b>
5.1	Algemene toelichting	144
5.2	Verplichtingen voor de lidstaten	144
5.3	Implementatie van Drinkwaterrichtlijn II	153
5.4	Toekomstige ontwikkelingen	155
<b>6</b>	<b>ZWEMWATERRICHTLIJN I</b>	<b>158</b>
6.1	Algemene toelichting	160
6.2	Verplichtingen voor de lidstaten	161
6.3	Implementatie van Zwemwaterrichtlijn I	167
6.3.1	Implementatie kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen	167
6.3.2	Aangewezen wateren	168
6.4	Gebreken in de implementatie	168
6.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	168
<b>7</b>	<b>ZWEMWATERRICHTLIJN II</b>	<b>170</b>
7.1	Algemene toelichting	172
7.2	Verplichtingen voor de lidstaten	173
7.3	Implementatie van Zwemwaterrichtlijn II	180

<b>8</b>	<b>VISWATERRICHTLIJN</b>	<b>182</b>
8.1	Algemene toelichting	184
8.2	Verplichtingen voor de lidstaten	185
8.3	Implementatie van de Viswaterrichtlijn	189
8.3.1	Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen	189
8.3.2	Aangewezen wateren	189
8.4	Gebreken in de implementatie	190
8.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	191
8.6	Toekomstige ontwikkelingen	191
<b>9</b>	<b>SCHELPDIERWATERRICHTLIJN</b>	<b>192</b>
9.1	Algemene toelichting	194
9.2	Verplichtingen voor de lidstaten	194
9.3	Implementatie van de Schelpdierwaterrichtlijn	199
9.3.1	Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen	199
9.3.2	Aangewezen wateren	199
9.4	Gebreken in de implementatie	200
9.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	201
9.6	Toekomstige ontwikkelingen	201
<b>10</b>	<b>GRONDWATERRICHTLIJN</b>	<b>202</b>
10.1	Algemene toelichting	204
10.2	Verplichtingen voor de lidstaten	205
10.3	Implementatie van de Grondwaterrichtlijn	208
10.3.1	Infiltratie van water in de bodem	209
10.3.2	Lozingen van vloeistoffen in de bodem	211
10.3.3	Bouwstoffenbesluit	215
10.3.4	Storten van vaste stoffen op of in de bodem	217
10.4	Gebreken in de implementatie	218
10.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	218
10.6	Toekomstige ontwikkelingen	219
<b>11</b>	<b>NITRAATRICHTLIJN</b>	<b>220</b>
11.1	Algemene toelichting	222
11.2	Verplichtingen voor de lidstaten	222

11.3	Implementatie van de Nitraatrichtlijn	226
11.4	Gebreken in de implementatie	232
11.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	234
<b>12  </b>	<b>RICHTLIJN STEDELIJK AFVALWATER</b>	<b>236</b>
12.1	Algemene toelichting	238
12.2	Verplichtingen voor de lidstaten	238
12.3	Implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater	243
12.3.1	Inleiding	243
12.3.2	Wet verontreiniging oppervlaktewateren	243
12.3.3	Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater	243
12.3.4	Wet milieubeheer	245
12.4	Gebreken in de implementatie	246
12.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	246
12.6	Toekomstige ontwikkelingen	247
12.6.1	Waterwet	247
12.6.2	Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken	247
12.6.3	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	252
<b>13  </b>	<b>IPPC-RICHTLIJN</b>	<b>254</b>
13.1	Algemene toelichting	256
13.2	Verplichtingen voor de lidstaten	257
13.3	Implementatie van de IPPC-richtlijn	261
13.3.1	Reikwijdte	261
13.3.2	Integrale afweging	262
13.3.3	Voorschriften	264
13.3.4	Weigeringsgrond	265
13.3.5	Actualiserings- en intrekingsplicht	265
13.3.6	Algemene regels	266
13.3.7	Herziening vergunningen bestaande installaties	266
13.4	Gebreken in de implementatie	266
13.4.1	Ontbreken integrale afweging bij meerdere lozingen	266
13.4.2	Ontbreken afstemming Grondwaterwet	267
13.4.3	Afstemming Wm-Wvo	267
13.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	268
13.6	Toekomstige ontwikkelingen	269

<b>14  </b>	<b>VOGELRICHTLIJN EN HABITATRICHTLIJN</b>	<b>270</b>
14.1	Algemene toelichting Vogelrichtlijn	272
14.2	Verplichtingen voor de lidstaten op grond van de Vogelrichtlijn	273
14.2.1	Soortenbescherming	273
14.2.2	Gebiedsbescherming	274
14.3	Algemene toelichting Habitatrichtlijn	276
14.4	Verplichtingen voor de lidstaten op grond van de Habitatrichtlijn	277
14.4.1	Soortenbescherming	277
14.4.2	Gebiedsbescherming	279
14.5	Implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn	289
14.5.1	Soortenbescherming	289
14.5.2	Gebiedsbescherming	300
14.6	Gebreken in de implementatie	310
14.6.1	Soortenbescherming	310
14.6.2	Gebiedsbescherming	310
14.7	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	312
14.7.1	Soortenbescherming	312
14.7.2	Gebiedsbescherming	313
14.7.3	Relatie met besluiten op grond van andere wetgeving	313
14.8	Toekomstige ontwikkelingen	313
14.8.1	Herziening Natuurbeschermingswet 1998	313
14.8.2	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	316
<b>15  </b>	<b>MER-RICHTLIJN</b>	<b>318</b>
15.1	Algemene toelichting	320
15.2	Verplichtingen voor de lidstaten	320
15.3	Implementatie van de MER-richtlijn	324
15.3.1	Systematiek	324
15.3.2	Verplichte mer	326
15.3.3	Mer-beoordeling	327
15.3.4	Provinciale milieuverordening	328
15.3.5	Eisen aan een milieu-effectrapport	329
15.3.6	Ontheffing	331
15.3.7	Verkorte mer-procedure	331
15.4	Gebreken in de implementatie	331
15.4.1	(On)volledigheid bijlage Besluit m.e.r.	331

15.4.2	Provinciale milieuverordening en de mer-beoordelingsprocedure	332
15.4.3	Artikel 7.35 Wet milieubeheer versus artikel 8 van de MER-richtlijn	332
15.4.4	Het omzeilen van de mer-plicht	332
15.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	333
15.6	Toekomstige ontwikkelingen	334
<b>16</b>	<b>STRATEGISCHE MER-RICHTLIJN</b>	<b>336</b>
16.1	Algemene toelichting	338
16.2	Verplichtingen voor de lidstaten	339
16.3	Implementatie van de Strategische MER-richtlijn	346
16.3.1	Systematiek	346
16.3.2	Voor welke plannen geldt de verplichting?	347
16.3.3	Plan-mer of besluit-mer	348
16.3.4	Inhoudelijke eisen aan de planbeoordeling	349
16.3.5	Terugwerkende kracht	349
16.3.6	Verschilpunten besluit-mer en plan-mer	350
16.4	Gebreken in de implementatie	350
16.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	351
<b>17</b>	<b>KADERRICHTLIJN WATER</b>	<b>352</b>
17.1	Algemene toelichting	354
17.2	Verplichtingen voor de lidstaten	358
17.3	Afstemming met andere richtlijnen	398
17.3.1	Afstemming met richtlijn 76/464	398
17.3.2	Afstemming met waterrichtlijnen met kwaliteitseisen	399
17.3.3	Afstemming met de IPPC-richtlijn	400
17.3.4	Afstemming met de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn	402
17.3.5	Afstemming met de Habitatrichtlijn	403
17.3.6	Afstemming met de Nitraatrichtlijn	404
17.4	Implementatie van de Kaderrichtlijn water	405
17.4.1	Inleiding	405
17.4.2	Implementatie in de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer	405
17.4.3	Wijzigingen in de Wet milieubeheer	408
17.4.4	Overige implementatieverplichtingen	409
17.5	Gebreken in de implementatie	412

17.5.1	Plannen	412
17.5.2	Passende organisatie	415
17.5.3	Milieudoelstellingen en milieukwaliteitseisen	415
17.5.4	Puntbronnen, diffuse bronnen en het begrip lozing	418
17.6	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	420
17.6.1	Implementatie en toepassing op centraal niveau	420
17.6.2	Implementatie en toepassing op decentraal niveau	421
<b>18</b>	<b>GRONDWATERRICHTLIJN (NIEUW)</b>	<b>426</b>
18.1	Algemene toelichting	428
18.2	Verplichtingen voor de lidstaten	428
18.3	Implementatie van de Grondwaterrichtlijn	436
18.4	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	436
<b>19</b>	<b>RICHTLIJN MILIEUKWALITEITSNORMEN OPPERVLAKTEWATER</b>	<b>438</b>
19.1	Algemene toelichting	440
19.2	Verplichtingen voor de lidstaten	441
19.3	Implementatie van de Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen	442
19.4	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	442
<b>20</b>	<b>HOOGWATERRICHTLIJN</b>	<b>444</b>
20.1	Algemene toelichting	446
20.2	Verplichtingen voor de lidstaten	448
20.3	Implementatie van de Hoogwaterrichtlijn	464
20.3.1	De Nederlandse praktijk	464
20.3.2	De Nederlandse benadering in het licht van de Hoogwaterrichtlijn	468
20.3.3	Aandachtspunten bij de implementatie van de Hoogwaterrichtlijn	469
<b>21</b>	<b>KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE</b>	<b>474</b>
21.1	Algemene toelichting	476
21.2	Verplichtingen voor de lidstaten	476
21.3	Implementatie van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie	483
21.4	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	484
<b>22</b>	<b>GRENSOVERSCHRIJDEND STROOMGEBIEDBEHEER</b>	<b>486</b>
22.1	Inleiding	488



22.2	Vormgeving van grensoverschrijdende samenwerking	490
22.2.1	Internationaal publiekrechtelijke mogelijkheden: sluiten van verdragen	491
22.2.2	Europese regionale samenwerkingsvormen	493
22.2.3	Europese groepering voor territoriale samenwerking	494
22.3	Publiekrechtelijke uitvoering en handhaving	495
22.3.1	Plannen en maatregelen	495
22.3.2	De uitzonderingsgronden van de Kaderrichtlijn water	496
22.3.3	Publieke participatie	498
22.3.4	Het delen van informatie	499
22.4	Het afdwingen van naleving door publiekrechtelijke procedures	500
22.4.1	Internationale procedures	500
22.4.2	Europese procedures	501
22.4.3	Nationale procedures	504
22.5	Privaatrechtelijke mogelijkheden: schadevergoeding bij grensoverschrijdende waterverontreiniging	505
22.5.1	Begripsbepaling	506
22.5.2	Rechterlijke bevoegdheid	506
22.5.3	Toepasselijk recht	512
22.5.4	Inhoudelijke behandeling	513
22.5.5	Schending van EG-recht als onrechtmatige daad	521
22.6	Conclusie	526
<b>23</b>	<b>NIEUWE WETGEVING: WATERWET EN WABO</b>	<b>530</b>
23.1	De Waterwet	532
23.1.1	Inleiding	532
23.1.2	Opzet en inhoud van de Waterwet	533
23.1.3	Algemene bepalingen	533
23.1.4	Doelstellingen en normen	534
23.1.5	Organisatie van het waterbeheer	537
23.1.6	Plannen	539
23.1.7	Aanleg en beheer van waterstaatswerken	543
23.1.8	Handelingen in het watersysteem: de watervergunning	549
23.1.9	Financiële bepalingen	550
23.1.10	Handhaving en slotbepalingen	552
23.1.11	Concluderende opmerkingen	552
23.2	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	553

23.2.1	Inleiding	553
23.2.2	Indirecte lozingen onderdeel omgevingsvergunning	553
23.2.3	Coördinatiebepalingen	554
<b>24</b>	<b>CONSEQUENTIES VAN HET EUROPESE RECHT VOOR DE PRAKTIJK</b>	<b>556</b>
24.1	Inleiding	558
24.2	Consequenties van Europese richtlijnen per taak van de waterbeheerder	561
24.2.1	Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer	561
24.2.2	Waterkeringbeheer	569
24.2.3	Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer	573
24.2.4	Rioleringsbeheer	588
24.2.5	Grondwaterbeheer	595
24.3	Consequenties van Europese richtlijnen per wettelijke bevoegdheid	604
24.3.1	Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding	604
24.3.2	Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering	606
24.3.3	Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren	606
24.3.4	Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet	607
24.3.5	Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer	607
24.3.6	Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming	608
24.3.7	Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet	609
24.3.8	Bevoegdheden op grond van de Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwembadgelegenheden	609
	<b>BIJLAGEN</b>	
	Jurisprudentieregister	610
	Literatuurlijst	619
	Lijst van gebruikte afkortingen	634
	STOWA in het kort	638
	Colofon	640



## 1.1 INLEIDING

Het Nederlandse waterbeleid en de Nederlandse waterregelgeving worden in hoge mate bepaald door het Europese recht. Dit betekent dat Nederland op centraal niveau Europese richtlijnen correct moet omzetten en uitvoeren. De Nederlandse waterbeheerders - waaronder wij verstaan Rijk, provincie, waterschappen én gemeenten - zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Zij moeten zich bewust zijn van de mogelijke consequenties van Europese regelgeving, want zij horen in hun besluitvorming rekening te houden met de Europeesrechtelijke eisen. Bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen, het vaststellen van peilbesluiten, het sluiten van waterakkoorden en het maken van plannen op centraal, provinciaal en waterschapsniveau. Daarnaast kunnen Europeesrechtelijke eisen van invloed zijn op feitelijke beheersmaatregelen zoals baggeren, overig onderhoud, muskusrattenbestrijding, doorspoelen en het aanbrengen van oeverbeschoeiingen.

Er kan sprake zijn van onjuiste uitvoering van Europese regelgeving. Dit is het geval als een richtlijn niet goed is geïmplementeerd en een decentrale overheid een besluit neemt op basis van deze incorrecte implementatie. Het kan ook voorkomen dat een richtlijn wel goed is geïmplementeerd, maar een decentrale overheid een besluit neemt dat in strijd komt met de richtlijn. Bij onjuiste uitvoering lopen overheden het risico dat door hen genomen besluiten worden vernietigd. Dit kan gebeuren als een direct-belanghebbende of een derde een beroep doet op onverenigbaarheid met Europese regelgeving.

Wanneer een besluit is genomen in strijd met richtlijnbepalingen, kan dit zowel voor de decentrale overheid (direct of via de rijksoverheid) als voor de rijksoverheid leiden tot aansprakelijkheid voor de daardoor ontstane schade. Dit betekent dat bij de implementatie en uitvoering van een richtlijn alle overheden die met die richtlijn te maken hebben, alert moeten zijn en na dienen te gaan of zij eigen taken en verantwoordelijkheden hebben bij de uitvoering van die richtlijn. Ook wanneer een richtlijn correct is geïmplementeerd, mogen de overheden de richtlijn niet uit het oog te verliezen, omdat de nationaalrechtelijke bepalingen in het licht van de Europese bepalingen dienen te worden geïnterpreteerd. Een voorbeeld daarvan in de watersfeer vormt het lozing-begrip.

## 1.2 DOEL EN REIKWIJDTE VAN DIT BOEK

Dit boek is een grondige herziening van het boek 'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer' dat verscheen in 2003. Sinds het verschijnen ervan hebben zich zo-

wel op het gebied van de Europese als nationale regelgeving veel nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn nieuwe richtlijnen tot stand gekomen of in voorbereiding, en het nationale omgevingsrecht wordt op dit moment grondig herzien. Een nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft het Staatsblad bereikt, evenals de Wet gemeentelijke watertaken. Bij het afronden van dit boek zijn bij de Tweede Kamer bovendien voorstellen ingediend voor de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het doel van het boek is Nederlandse waterbeheerders inzicht te verschaffen in de consequenties van de Europese waterregelgeving en hen handvatten te bieden bij de toepassing van deze regelgeving in de praktijk. De handreiking is bedoeld voor decentrale waterbeheerders en de rijksoverheid, als beheerder van rijkswateren.

De volgende richtlijnen komen aan bod:

- De gevaarlijke stoffenrichtlijn (2006/11/EG of 76/464/EEG) met de bijbehorende dochterrichtlijnen met emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater (inclusief het product drinkwater), viswater, schelpdierwater);
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Grondwaterrichtlijn;
- Nitraatrichtlijn;
- Aanverwante richtlijnen: MER-richtlijn, Strategische MER-richtlijn, IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water, met de dochterrichtlijnen inzake grondwater en kwaliteitseisen voor oppervlaktewater;
- Hoogwaterrichtlijn;
- Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Op dit moment zijn voor de praktijk van het waterbeheer primair de reeds langere tijd bestaande richtlijnen van belang. Ook na het van kracht worden van de Kaderrichtlijn water blijft dat de komende jaren het geval. De huidige richtlijnen zullen namelijk niet allemaal geheel en direct vervallen. Een deel van de richtlijnen blijft geheel bestaan, een deel vervalt, een deel vervalt gedeeltelijk en dat allemaal op verschillende tijdstippen. De oude richtlijnen blijven na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water dus interessant voor de praktijk van het waterbeheer.

Daarnaast zijn er nieuwe richtlijnen bijgekomen. De Kaderrichtlijn Mariene Strategie is in deze uitgave opgenomen omdat ze relevant is voor de ( nabije) toekomst, ook al zit ze nog in het Europese wetgevingstraject. Omdat de Kaderrichtlijn water en de Hoogwaterrichtlijn sterk de nadruk leggen op de stroomgebiedbenadering, is een apart hoofdstuk opgenomen over grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.

Voor de praktijk van het waterbeheer zijn ook richtlijnen van belang die niet direct met water te maken hebben. Het moderne Europese en nationale waterrecht kent immers een integrale aanpak en de verhouding van het waterrecht tot andere beleidsterreinen speelt daarbij een belangrijke rol. De verwachting is dat integraal waterbeheer zal leiden tot een verdergaande externe integratie. Om die reden zijn enkele richtlijnen in dit boek opgenomen, die niet specifiek liggen op het terrein van het waterbeheer. Het betreft de IPPC-richtlijn, de MER-richtlijn, de Strategische MER-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt niet in een apart hoofdstuk besproken, maar komt aan de orde in het hoofdstuk over grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.

De beoordeling van de richtlijnen spitst zich toe op de rol van de waterbeheerders als bevoegd gezag. Dit betekent dat de positie van waterbeheerders als uitvoerder van activiteiten slechts in beperkte mate aan de orde zal komen, met name waar het gaat om de uitvoering van feitelijke maatregelen. Relevante vraagstukken die aan de orde zijn indien de waterbeheerder zelf aanvrager van besluiten is, blijven buiten beschouwing. Voorts wordt niet ingegaan op het financiële instrumentarium.

In de diverse hoofdstukken zijn aanbevelingen voor de waterbeheerders opgenomen, waarvan we hier alvast enkele noemen.

- Het verdient aanbeveling dat waterbeheerders het verantwoordelijke ministerie consulteren over de zelfstandige toepassing van rechtstreeks werkende bepalingen en de richtlijnconforme uitlegging van nationaal recht om rechtsongelijkheid te voorkomen.
- Na inwerkingtreding van de Wabo en de Waterwet dienen vergunningverleners op grond van de Wet milieubeheer zich bewust te zijn van de verplichting tijdelijke vergunningen te moeten verlenen indien er zwarte-lijststoffen op de riolering worden geloosd.

- De aanpassing van het mestbeleid - gedaan nadat Nederland door het Hof van Justitie was veroordeeld omdat niet aan de vereisten van de Nitraatrichtlijn werd voldaan - is een steun in de rug voor waterbeheerders en vergemakkelijkt de opgave die er bestaat om aan de eisen van de Kaderrichtlijn water te voldoen.
- In het kader van de Richtlijn stedelijk afvalwater wordt waterbeheerders aangeraden goed gebruik te maken van hun adviesbevoegdheden, omdat de praktische uitvoering van deze richtlijn met name op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Om aan de eisen van de richtlijn te kunnen voldoen, is de waterbeheerder dus voor een groot deel afhankelijk van de maatregelen die op gemeentelijk niveau worden getroffen. Het gaat in het bijzonder om een actief gebruik van adviesbevoegdheden in het kader van de Wm-vergunningverlening, de vaststelling van algemene regels op grond van de Wet milieubeheer, de opstelling van gemeentelijke rioleringsplannen en de voorbereiding van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten.
- Bij de nieuwe Grondwaterrichtlijn is de mogelijkheid opgenomen zich te roepen op een uitzonderingsbepaling die het waterbeheerders makkelijker maakt maatregelen te treffen in het kader van de waterveiligheid, zoals in Nederland bijvoorbeeld is uitgewerkt in de PKB Ruimte voor de rivier.
- Bij grensoverschrijdende waterverontreiniging of overstromingsrisicobeheer verdient het aanbeveling op meerdere sporen tegelijk op te treden: bestuurlijk overleg, participatie in buitenlandse vergunning- en waar mogelijk en nodig rechtsbeschermingsprocedures en eventuele civielrechtelijke acties. Het verdient aanbeveling tijdens de steun van de rijksoverheid in te roepen én het kan in verband met juridische procedurele struikelblokken een groot voordeel zijn een private partij als partner te hebben, bijvoorbeeld een drinkwatermaatschappij of milieuoorganisatie.

### 1.3 OPZET VAN HET BOEK

Dit opzet van dit boek is vierledig. De vier delen lichten we hieronder kort toe.

#### *Deel I: algemeen deel*

In dit deel (hoofdstuk 2) worden de algemene juridische randvoorwaarden geschetst die het Europese recht stelt aan de implementatie en toepassing van de

richtlijnverplichtingen. Het deel mondt uit in een toetsingskader dat als leidraad is gehanteerd voor de beoordeling van de doorwerking van (water)richtlijnen in het Nederlandse recht. Bij de formulering van het toetsingskader wordt gebruik gemaakt van relevante literatuur, jurisprudentie en beleidsstukken over Europese waterregelgeving.

De bij dit deel behorende onderzoeksvragen zijn:

- 1 Welke algemene juridische randvoorwaarden gelden voor de toepassing en uitvoering van Europese (water)regelgeving?
- 2 Welke algemene toetsingscriteria kunnen worden geformuleerd voor de toepassing en uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen?

### **Deel II: Europese milieu- en waterrichtlijnen**

In het tweede deel van het boek (hoofdstukken 3 t/m 21) worden de waterrichtlijnen en aanverwante milieuriichtlijnen beoordeeld aan de hand van het geformuleerde toetsingskader. Ieder hoofdstuk begint met een bespreking van de verplichtingen die uit de besproken richtlijn voortvloeien. Deze wordt gevolgd door een beschrijving van de wijze waarop de richtlijn in het Nederlandse recht is omgezet.

Vervolgens wordt beschreven welke implementatieproblemen zich in Nederland voordoen of kunnen voordoen. Aan het eind van ieder hoofdstuk staat een beschrijving van uit de besproken richtlijn voortvloeiende verplichtingen voor de taken en bevoegdheden die aan waterbeheerders zijn toegekend.

Behalve bestaande richtlijnen, wordt in dit deel eveneens een aantal in voorbereiding zijnde richtlijnen besproken, waarvan wij verwachten dat ze binnen afzienbare tijd in werking treden. Vanzelfsprekend kan bij de bespreking van deze richtlijnvoorstellen niet hetzelfde stramien worden gevolgd als bij de reeds van kracht zijnde richtlijnen.

De bij dit deel behorende onderzoeksvragen zijn:

- a Welke algemene aandachtspunten, uitvoerings- en toepassingsproblemen worden gesignaleerd na toetsing van de richtlijnen en de implementatie daarvan in het Nederlandse recht aan het in deel I geformuleerde toetsingskader?
- b Welke concrete aanbevelingen kunnen ten aanzien van de toepassing van Europese waterregelgeving worden geformuleerd voor de uitvoeringspraktijk?

In deel II komen de volgende richtlijnen aan bod:

- hoofdstuk 3 Gevaarlijke stoffenrichtlijn (2006/11) en richtlijn 86/280
- hoofdstuk 4 Drinkwaterrichtlijn I (75/440)
- hoofdstuk 5 Drinkwaterrichtlijn II (98/83)
- hoofdstuk 6 Zwemwaterrichtlijn I (76/160)
- hoofdstuk 7 Zwemwaterrichtlijn II (2006/7)
- hoofdstuk 8 Viswaterrichtlijn (2006/44)
- hoofdstuk 9 Schelpdierwaterrichtlijn (2006/113)
- hoofdstuk 10 Grondwaterrichtlijn (80/68)
- hoofdstuk 11 Nitraatrichtlijn (91/676)
- hoofdstuk 12 Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271)
- hoofdstuk 13 IPPC-richtlijn (96/61)
- hoofdstuk 14 Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (79/409 en 92/43)
- hoofdstuk 15 MER-richtlijn (85/337)
- hoofdstuk 16 Strategische MER-richtlijn (2001/42)
- hoofdstuk 17 Kaderrichtlijn water (2000/60)
- hoofdstuk 18 Grondwaterrichtlijn nieuw (2006/118)
- hoofdstuk 19 Richtlijn milieukwaliteitsnormen oppervlaktewater (voorstel)
- hoofdstuk 20 Hoogwaterrichtlijn (2007/60)
- hoofdstuk 21 Kaderrichtlijn Mariene Strategie (voorstel)

### **Deel III: Grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer en nieuwe wetgeving**

Deel III gaat dieper in op grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer en op de nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de nationale wetgeving. Het betreft twee algemene hoofdstukken (22 en 23) waarvan wij menen dat ze het boek een meerwaarde geven. Om deze reden zijn ze aan deze herziene uitgave toegevoegd.

Het hoofdstuk Grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer is opgenomen, omdat de benadering die de nieuwe Europese waterrichtlijnen hebben, gebaseerd is op de stroomgebiedbenadering. Stroomgebieden zijn veelal grensoverschrijdend. Dat roept nieuwe juridische vragen op, die voor Nederland in het bijzonder van belang zijn gelet op de ligging aan het einde van vier grote stroomgebieden.

In deze herziene uitgave is eveneens een hoofdstuk opgenomen over nieuwe Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving, omdat deze wetgeving naar verwachting binnen afzienbare tijd in werking zal treden. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Waterwet wordt vrij uitvoerig besproken, omdat deze wet grote

consequenties krijgt voor de praktijk van het waterbeheer. Negen bestaande waterwetten zullen na inwerkingtreding van de Waterwet vervallen. In het stuk over het wetsvoorstel Waterwet wordt eveneens aandacht geschonken aan de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening, waarbij voor zover relevant ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt besproken. Ten slotte is ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van belang voor het waterbeheer, ondanks dat de waterregelgeving niet in deze wet wordt geïntegreerd. Ook op deze wet wordt kort ingegaan.

#### ***Deel IV: Van theorie naar praktijk***

Deel IV (hoofdstuk 24) bevat een doorwerking van het theoretische deel naar de praktijk van het waterbeheer. Hierin wordt in de eerste plaats een korte samenvatting gegeven van de wijze waarop Europeesrechtelijke verplichtingen kunnen doorwerken in de uitvoeringspraktijk. Vervolgens worden aan de hand van de onderscheiden taken en bevoegdheden van waterbeheerders de verplichtingen in kaart gebracht die voortvloeien uit de onderzochte richtlijnen.

Het deel wordt afgesloten met een overzicht van relevante richtlijnen per taak/bevoegdheid. Het onderzoek op basis waarvan dit boek werd geschreven, werd afgesloten in december 2007. Met ontwikkelingen na die datum kon slechts sporadisch rekening worden gehouden.

#### **1.4 HET GEBRUIK VAN HET BOEK IN DE PRAKTIJK**

Het vierde deel (hoofdstuk 24) van dit boek biedt een snelle en eenvoudige toegang tot de resultaten van dit boek, zonder dat bij elke vraag die zich voordoet het hele boek hoeft te worden gelezen. De benodigde informatie kan worden gevonden per taak van de waterbeheerder, of per wettelijke bevoegdheid.

Het verdient aanbeveling eerst hoofdstuk 2 goed door te lezen voor een beter begrip van de vragen en problemen die zich voor kunnen doen. In dit hoofdstuk worden de algemene juridische randvoorwaarden beschreven.

##### **1.4.1 Zoeken per taak van de waterbeheerder**

In paragraaf 24.2 geven we per taak en bijbehorende relevante bevoegdheden van de waterbeheerder aan welke richtlijnen consequenties kunnen hebben voor de praktijk van het waterbeheer. Het gaat om de volgende taken en bevoegdheden:

- 1 Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer
  - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
  - peilbesluiten
  - waterakkoorden
  - vergunning ex artikel 24 Wwh
  - keur
  - feitelijke maatregelen
- 2 Waterkeringbeheer
  - plannen o.g.v. Wwk en de Deltawet
  - feitelijke maatregelen
- 3 Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer
  - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
  - algemene regels o.g.v. de Wvo
  - vergunning o.g.v. de Wvo
  - milieubeleidsplannen o.g.v. de Wm
  - provinciale milieuverordening o.g.v. de Wm
  - algemene regels o.g.v. de Wm
  - vergunningverlening o.g.v. de Wm
  - saneringsmaatregelen o.g.v. de Wbb
  - feitelijke maatregelen
- 4 Rioleringsbeheer
  - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
  - rioleringsplannen o.g.v. de Wm
  - vergunningverlening o.g.v. de Wvo
  - vergunningverlening o.g.v. de Wm
- 5 Grondwaterbeheer
  - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
  - algemene regels o.g.v. de Gww
  - vergunningverlening o.g.v. de Gww
  - milieubeleidsplannen o.g.v. de Wm
  - provinciale milieuverordening o.g.v. de Wm
  - algemene regels en ontheffingen o.g.v. de Wbb
  - saneringsmaatregelen o.g.v. de Wbb

#### 1.4.2 Zoeken per wettelijke bevoegdheid van de waterbeheerder

In paragraaf 24.3 geven we per wettelijke bevoegdheid en enkele veel voorkomende feitelijke maatregelen aan waar Europese richtlijnen mogelijk consequenties hebben voor de praktijk van het waterbeheer. Het betreft:

##### 1 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding

- waterhuishoudingsplannen en beheersplannen
- peilbesluiten
- waterakkoorden
- vergunning
- feitelijke maatregelen

##### 2 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering

- plannen
- feitelijke maatregelen

##### 3 Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

- algemene regels
- vergunning

##### 4 Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet

- algemene regels
- vergunning

##### 5 Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer

- milieubeleidsplannen
- gemeentelijke rioleringsplannen
- provinciale milieuverordening
- algemene regels
- vergunning

##### 6 Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming

- algemene regels
- sanering
- ontheffing

##### 7 Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet

- keur
- ontheffing

##### 8 Bevoegdheden op grond van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ)



---

## 2 | ALGEMENE EG-RECHTELIJKE RANDVOORWAARDEN

---



1 | In dit rapport wordt de term 'Europese Unie' (EU) vermeden, omdat de invloed op het nationale waterbeheer uitsluitend wordt uitgeoefend door het recht van de Europese Gemeenschap (EG), de eerste pijler van de EU. Aan de andere twee (buitenlandse en justitiële) pijlers van de EU wordt dan ook geen aandacht besteed.

## 2.1 INLEIDING

De Europese Gemeenschap is inmiddels ruim 50 jaar oud.<sup>1</sup> In die periode is door de Europese instellingen in Brussel een grote hoeveelheid recht tot stand gebracht. Dit recht, dat hierna wordt aangeduid als EG-recht, Europees recht of communautair recht, is belangrijk voor vrijwel alle in Nederland onderscheiden beleidsterreinen, ook voor het waterbeheer. In dit hoofdstuk worden de voor het waterbeheer relevante juridische randvoorwaarden in kaart gebracht die het EG-recht stelt aan de implementatie en toepassing ervan in de lidstaat. Voor een goed begrip van de verhouding tussen het EG-recht en het nationale recht is het volgende van belang.

Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat de rechtsorde die door het EG-recht is gecreëerd een *gedeelde rechtsorde* is, die bestaat uit een communautaire en een nationale component. De taakverdeling tussen beide componenten is in beginsel vrij eenvoudig. Op Europees niveau worden de algemene normen vastgesteld. Behalve in het EG-Verdrag zijn deze te vinden in verordeningen, richtlijnen en beschikkingen (artikel 249 EG). In het waterbeheer maakt Europa vrijwel uitsluitend gebruik van richtlijnen. Daarnaast staan diverse voor het waterbeheer relevante Europese regels in het EG-Verdrag. Een voorbeeld biedt artikel 87 EG op grond waarvan het de lidstaten verboden is mededingingsvervalsende staatssteun te verstrekken aan ondernemingen. Al deze normen en regels zijn gericht aan de lidstaten.

De taak van de lidstaten is ervoor te zorgen dat de Europese regels daadwerkelijk worden toegepast op het grondgebied van de lidstaat ten opzichte van de burgers en bedrijven. Daartoe moeten zij (doorgaans) wetgeving vaststellen, waarin de Europese regels zijn verwerkt, en moeten zij deze wetgeving correct toepassen en handhaven. Bovendien moeten zij zorgdragen voor de mogelijkheid van rechtsbescherming voor het geval er onenigheid ontstaat over de tenuitvoerlegging van het EG-recht. In Nederland is bij de meeste geschillen op het terrein van het waterbeheer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) de bevoegde rechter. In de gedeelde rechtsorde zijn de lidstaten - en de organen die daarbinnen met taken zijn belast - 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.

Binnen de gedeelde rechtsorde wordt de verhouding tussen het EG-recht en het nationale recht beheerst door twee basisbeginselen.<sup>2</sup> In de eerste plaats is dat het *beginsel van (absolute) voorrang* van het EG-recht. De Europese rechtsorde bestaat weliswaar uit twee componenten, een Europese en nationale component, uiteindelijk is er maar één de baas: de Europese component. In het geval van conflicten

tussen het EG-recht en het nationale recht moeten de (organen van de) lidstaten daarom het communautaire recht toepassen en de daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing laten.<sup>3</sup> De uitleg van het EG-recht wordt daarbij in hoogste instantie bepaald door het Hof van Justitie te Luxemburg. Diens uitleg prevaleert bijvoorbeeld ook boven opvattingen van het Nederlandse parlement.

Het tweede basisbeginsel is het *beginsel van gemeenschapstrouw*, ook wel aangeduid als beginsel van loyale samenwerking (artikel 10 EG). Op grond hiervan gelden voor de lidstaten een drietal algemene verplichtingen, namelijk: zij moeten alle algemene en bijzondere maatregelen treffen die geschikt zijn om de nakoming van het EG-recht te verzekeren; zij dienen de EG te ondersteunen bij de vervulling van diens taak; zij moeten zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van het EG-Verdrag in gevaar kunnen brengen. Een belangrijk instrument waarmee aan het samenwerkingsbeginsel inhoud wordt gegeven, is de prejudiciële procedure van artikel 234 EG. Hiervoor is gebleken dat de rechtsbescherming tegen de toepassing van het EG-recht in de lidstaat wordt verleend door de nationale rechter, maar dat het Hof van Justitie in hoogste instantie beslist over de uitleg van het EG-recht. De schakel tussen de nationale rechter en het Hof van Justitie wordt gevormd door de prejudiciële procedure. Deze procedure biedt de nationale rechter de mogelijkheid om vragen van uitlegging of geldigheid van EG-recht voor te leggen aan het Hof van Justitie. Vervolgens wordt de nationale procedure geschorst totdat het Hof antwoord heeft gegeven. Aan de hand van dit antwoord doet de nationale rechter uitspraak in het geschil dat voorlag.

Volgens artikel 234 EG zijn lagere rechters bevoegd en hoogste rechters, zoals de ABRvS, verplicht om vragen van uitlegging van EG-recht, die in de nationale procedure worden opgeworpen, prejudicieel te verwijzen. Op deze verplichting bestaan twee uitzonderingen, namelijk wanneer de opgeworpen vraag op basis van de rechtspraak van het Hof reeds kan worden beantwoord (*acte éclairé*), of wanneer over de juiste uitleg van het EG-recht redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan (*acte clair*). In de praktijk zijn hoogste rechters nogal eens geneigd om vragen van uitlegging van EG-recht als een *acte clair* aan te merken die door henzelf zonder verwijzing naar het Hof kan worden beantwoord, ook al bestaat er over de juiste uitlegging de nodige twijfel. De reden hiervoor is dat de prejudiciële procedure bij het Hof doorgaans zo'n twee jaar duurt en dat gedurende die tijd niet alleen de zaak waarin de prejudiciële vraag is opgeworpen is geschorst maar ook andere zaken waarin dezelfde vraag speelt, stilliggen. Vanuit maatschappelijk oogpunt kan dat problematisch zijn.

3 | Zaak 107/77, Simmenthal, Jur. 1978, p. 629.

2 | Jans e.a. 2002, p. 67.

4 | Jans e.a. 2002, p. 39 e.v.

5 | Soms vindt omzetting van richtlijnen (ten dele) plaats op decentraal niveau. Zie bijvoorbeeld paragraaf 16.5, waarin wordt aangegeven dat de voor grondwater voorgeschreven normen eventueel ook in provinciale verordeningen zullen worden omgezet.

6 | Zaak C-188/89, Forster, Jur. 1990, p. 3313.

De verplichtingen die uit EG-recht voortvloeien, worden doorgaans geformuleerd als verplichtingen voor de lidstaten. Daarmee maakt de EG duidelijk dat zij zich in beginsel niet bemoeit met de institutionele structuur van de lidstaten. Dit is het beginsel van *institutionele autonomie*.<sup>4</sup> Of en in welke mate taken en bevoegdheden die van belang zijn voor de omzetting en toepassing van het EG-recht, zijn gedecentraliseerd, is derhalve een aangelegenheid van de lidstaat. De voor het waterbeheer relevante richtlijnen worden in Nederland vrijwel steeds omgezet in wetgeving van de centrale overheid.<sup>5</sup> In deze wetgeving wordt bepaald welk organen van welke overheden de desbetreffende wetgeving - en daarmee de onderliggende richtlijn - moeten toepassen. Welke overheden dat precies zijn, wordt in het vervolg van dit boek per richtlijn aangegeven. Behalve de Minister van V&W en de waterschappen zijn dat bijvoorbeeld ook de provincies en gemeenten.

Door de communautaire fixatie op de lidstaat, kan de indruk ontstaan dat communautaire verplichtingen - bijvoorbeeld de verplichtingen uit een richtlijn - uitsluitend zijn gericht op de (organen van de) Staat, casu quo de centrale overheid. Deze indruk is onjuist. De verplichtingen gelden ook voor de uitvoering van het EG-recht door decentrale overheden, zoals waterschappen, en kunnen bijvoorbeeld ook gelden voor diverse aan de overheid gelieerde privaatrechtelijke organisaties.<sup>6</sup> Wel is het een logisch gevolg van het beginsel van institutionele autonomie dat in een verdragsschendingsprocedure van artikel 226 EG uitsluitend de Staat door de EG aansprakelijk kan worden gesteld wanneer ergens in het overheidsapparaat - bijvoorbeeld op decentraal niveau - in strijd wordt gehandeld met het EG-recht. Op deze procedure wordt ingegaan in paragraaf 2.8.7.

## 2.2 DE IMPLEMENTATIE VAN RICHTLIJNEN IN DE NATIONALE RECHTSORDE

De Europese regelgeving voor het waterbeheer is, zoals reeds aangegeven, neergelegd in richtlijnen. Een richtlijn is volgens de definitie van artikel 249 EG voor de lidstaten verbindend ten aanzien van het resultaat, maar laat aan de nationale instanties de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen om dat resultaat te bereiken. In deze definitie valt in de eerste plaats op dat richtlijnen per definitie resultaatsverplichtingen bevatten: richtlijnen zijn immers verbindend voor wat betreft het te bereiken resultaat. Daarmee is overigens niet gezegd dat elke richtlijnbeperking een verplichting tot het bereiken van een concreet resultaat, bijvoorbeeld een emissiebeperking, zou bevatten. Richtlijnbeperkingen kunnen ook eisen met betrekking tot de te volgen procedure of de te verrichten inspanningen voorschrijven. In dat geval is het door de bepaling geëiste resultaat, dat de procedures correct worden doorlopen, respectievelijk de inspanningen daadwerkelijk worden

verricht. De lidstaat zal in dat geval de richtlijn zodanig moeten implementeren, dat deze resultaten in de praktijk worden bereikt. Uit de definitie van het begrip richtlijn blijkt verder dat een richtlijn zich richt tot lidstaten en niet tot particulieren. Om ervoor te zorgen dat de richtlijn in nationale rechtsorde ten opzichte van particulieren daadwerkelijk wordt toegepast, zullen de nationale autoriteiten derhalve in den regel nadere implementatiemaatregelen moeten nemen ('vorm en middelen moeten kiezen').

In het implementatieproces kunnen diverse fasen worden onderscheiden. Eerst en vooral moet de richtlijn worden omgezet, dat wil zeggen: worden vertaald in nationaal recht. In deze fase kiest de lidstaat de 'vorm en middelen' waarmee het door de richtlijn geëiste resultaat zal worden bereikt. Bovendien vindt in deze fase de inkadering van de richtlijn plaats, waarbij procedures worden gecreëerd of van toepassing verklaard, de bevoegde nationale uitvoeringsinstanties worden aangewezen, enzovoort. In de tweede plaats moet de nationale wetgeving waarin de richtlijn is omgezet, door de nationale uitvoeringsinstanties correct - dat wil zeggen: conform de richtlijn - worden toegepast en geïnterpreteerd. Deze richtlijnconforme interpretatie kan in twee situaties aan de orde zijn, namelijk in het geval van correcte en incorrecte omzetting. In de laatste plaats is er de 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.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de diverse fasen van het implementatieproces nader besproken. De omzetting van richtlijnen komt in de orde in paragraaf 2.4. Vervolgens worden in de paragrafen 2.5 en 2.6 de mogelijkheden en beperkingen van rechtstreekse werking van richtlijnbeperkingen en de richtlijnconforme uitlegging van nationaal recht besproken. Dat rechtstreekse werking voorafgaand aan richtlijnconforme uitlegging wordt besproken, heeft uitsluitend didactische redenen. Zoals hiervoor al is aangegeven en in paragraaf 2.6 nader wordt besproken, gaat in de praktijk richtlijnconforme uitlegging vooraf aan rechtstreekse werking.

De concepten rechtstreekse werking en richtlijnconforme interpretatie zijn in de rechtspraak van het Hof van Justitie ontwikkeld en worden daarin doorgaans geformuleerd als verplichtingen van de rechter. Daarmee is echter niet gezegd dat zij irrelevant zijn voor bestuursorganen. Integendeel. Binnen zekere grenzen gelden de verplichtingen om richtlijnconform te interpreteren en rechtstreeks

werkende richtlijnbevestigingen toe te passen ook voor bestuursorganen, en dus ook voor centrale en decentrale waterbeheerders. Hoever deze verplichtingen voor hen gaan, wordt apart besproken in paragraaf 2.7.

In het algemeen zal in het hiervoor beschreven proces een richtlijn correct worden toegepast. Is dat niet het geval, dan is de vraag relevant welke sancties kunnen worden getroffen. Op nationaal niveau gaat het daarbij vooral om de aansprakelijkheid van de overheid voor schade die burgers lijden als gevolg van schendingen van EG-recht. Op communautair niveau kunnen schendingen van EG-recht aanleiding geven tot een verdragsschendingsprocedure. In paragraaf 2.8 wordt aan beide ‘sancties’ aandacht besteed, waarbij de aandacht voor de verdragsschendingsprocedure beperkt zal zijn, aangezien deze procedure vooral van belang is voor de Staat en minder voor decentrale waterbeheerders.

Alvorens op het implementatieproces wordt ingegaan, wordt in de volgende paragraaf eerst ingegaan op de mogelijke invloed van het EG-recht op de procedures in het waterbeheer.

## 2.3 EUROPESE INVLOED OP DE PROCEDURES IN HET WATERBEHEER

### 2.3.1 Algemene EG-rechtelijke eisen

Op grond van het EG-rechtelijke *beginsel van procedurele autonomie* is het in beginsel een zaak van nationaal recht om de procedureregels vast te stellen die gelden voor de bestuurlijke toepassing van het EG-recht, alsmede om de bevoegde rechter aan te wijzen en het daarbij geldende procesrecht vast te stellen. De nationale procedure- en procesregels moeten in zaken waarin de toepassing van het EG-recht aan de orde is, wel voldoen aan de beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming.<sup>7</sup>

- a **Beginsel van gelijkwaardigheid:** op grond hiervan mogen de nationale regels die gelden voor vorderingen gebaseerd op het EG-recht niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen. Zo is het bijvoorbeeld niet toegestaan om voor de terugvordering van een met het EG-recht strijdige belasting de burger een heel korte termijn te gunnen als voor de terugvordering van andere onrechtmatige belastingen een veel langere termijn geldt.<sup>8</sup>
- b **Beginsel van doeltreffendheid (effectiviteit):** op grond van dit beginsel mogen de nationale procedureregels de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet uiterst moeilijk of onmogelijk maken. Om te beoordelen of dat het geval is, moet de nationale rechter een afweging maakt tussen het belang dat de nationale procedureregels nastreeft en de

doeltreffendheid van het EG-recht, waarbij de vraag moet worden beantwoord of een procedureregels die de doorwerking van het EG-recht beperkt, in voldoende mate wordt gerechtvaardigd door de beginselen die aan de bepaling ten grondslag liggen, zoals de rechten van verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van een goed verloop van de procedure (goede procesorde).<sup>9</sup> Op basis van deze beoordeling acht het Hof van Justitie bijvoorbeeld de toepassing van fatale, redelijke beroepstermijnen in EG-rechtelijke zaken toelaatbaar, ook al kan deze ertoe leiden dat een op EG-recht gebaseerde vordering vanwege een termijnoverschrijding niet meer kan worden geëffectueerd. Deze termijnen worden volgens het Hof gerechtvaardigd door het beginsel van rechtszekerheid, een beginsel dat zowel de overheid als derdebelanghebbers beschermt.<sup>10</sup> In vaste jurisprudentie gaan de Nederlandse bestuursrechters ervan uit dat de uniforme bezwaar- en beroepstermijn van zes weken (artikel 6:7 Awb) redelijk is.<sup>11</sup> Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat het effectiviteitsbeginsel door het Hof van Justitie wordt beschouwd als een bodemvereiste: het beginsel gaat boven het beginsel van gelijkwaardigheid.<sup>12</sup>

- c **Beginsel van effectieve rechtsbescherming:** op grond hiervan moet een particulier binnen de nationale rechtsorde de rechten die hij kan ontlenen aan het EG-recht, daadwerkelijk in rechte kunnen afdwingen. Dit impliceert in de eerste plaats dat hij toegang moet hebben tot de rechter teneinde schendingen van EG-rechten aan de orde te kunnen stellen. In de tweede plaats dient deze rechter te beschikken over effectieve remedies om deze schendingen te kunnen repareren

### 2.3.2 Toepassing op de procedures in het waterbeheer

Welke procedureregels ten aanzien van de toepassing van de voor het waterbeheer relevante EG-richtlijnen precies gelden, is afhankelijk van de wetten waarin deze richtlijnen zijn omgezet. Bij het nemen van veel waterbesluiten waarmee een richtlijn ten uitvoer gelegd wordt, geldt de zogenoemde uitgebreide uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In het kader van deze procedure moet het bestuursorgaan eerst een ontwerpbesluit nemen waartegen, doorgaans door een ieder, zienswijzen kunnen worden ingediend. Naar aanleiding hiervan neemt het bestuur een definitief besluit, waartegen voor ‘belanghebbenden’ in de zin van artikel 1:2 Awb beroep openstaat op de rechter, doorgaans de ABRvS in eerste en enige aanleg. Andere besluiten in het waterbeheer worden voorbereid met behulp de reguliere procedure van afdeling 4.1.2 Awb. Tegen deze besluiten moeten belanghebbenden eerst bezwaar maken, waarna doorgaans beroep openstaat op een rechtbank en hoger beroep op

<sup>9</sup> | Vgl. gevoegde zaken C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel, Jur. 1995, p. I-4705; AB 1996, 92, m.nt. FHvdB, alsmede zaak C-312/93, Peterbroeck, Jur. 1995, p. I-4599.

<sup>10</sup> | Zie zaak 33/76, Rewe, Jur. 1976, p. 1989; zaak 45/76, Comet, Jur. 1976, p. 2043.

<sup>11</sup> | CBB 19 juli 2000, RAwb 2000/158; HR 21 maart 2001, BNB 2001/238; HR 24 januari 2003, AB 2003,120, m.nt. Widdershoven.

<sup>12</sup> | Zaak 1999/82, San Giorgio, Jur. 1983, p. 3595.

<sup>7</sup> | Jans e.a. 2002, p. 67-90.

<sup>8</sup> | Zaak 240/87, Deville, Jur. 1988, p. 3513.

de ABRvS. Het door de rechtbank en ABRvS toe te passen procesrecht is te vinden in hoofdstuk 8 Awb.

In algemene zin kan worden gesteld dat de genoemde procedures en ook de rechtsbescherming in overeenstemming zijn met de hiervoor vermelde EG-rechtelijke beginselen. De betreffende regels kunnen door bestuur en rechter derhalve ‘gewoon’ worden toegepast op besluiten, waarmee een richtlijn ten uitvoer wordt gelegd. Bij twee onderwerpen is enige nadere aandacht op zijn plaats, namelijk bij de toegang tot de rechter en de toepassing van processuele fuiken.

### ***Toegang tot de rechter***

Aan de toegang tot de rechter stelt het Europese recht op twee manieren eisen. In de eerste plaats moeten - op grond van het beginsel van effectieve rechtsbescherming - *particulieren* (burgers en bedrijven) die rechten kunnen ontleen aan het EG-recht, toegang hebben tot de nationale rechter teneinde deze te kunnen afdwingen.<sup>13</sup> In onder meer de zaak TA Luft heeft het Hof van Justitie uitgemaakt dat in milieurichtlijnen opgenomen grenswaarden - die blijkens de considerans (mede) met het oog op de bescherming van de gezondheid van de mens waren gesteld - aan particulieren rechten toekennen.<sup>14</sup> Daarom moeten op grond van het EG-recht ‘betrokkenen zich in alle gevallen waarin de overschrijding van de grenswaarden de gezondheid van de mens kan bedreigen, op dwingende bepalingen kunnen beroepen om hun rechten te doen gelden’. Dit betekent dat de toegang tot de rechter bij besluiten waarin dergelijke kwaliteitseisen worden toegepast - in het waterbeheer komen die veelvuldig voor - ruim moet zijn.

Voor *milieugroepen* vloeit een ruime toegang tot de rechter voort uit het Verdrag van Aarhus.<sup>15</sup> Nederland is als partij aan dit verdrag gebonden; het verdrag werkt bovendien door via het EG-recht omdat ook de Europese Unie partij is.<sup>16</sup> Het verdrag regelt onder meer de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden, waarbij het begrip ‘milieu’ ruim moet worden opgevat. Besluiten inzake waterkwaliteit en waterkwantiteit vallen in den regel hieronder.<sup>17</sup> In het verdrag wordt voor niet-gouvernementele organisaties verankerd dat zij tegen milieubesluiten beroep kunnen instellen op de rechter. Als zij voldoen aan de eisen die het nationale recht stelt en zij zich statutair inzetten voor milieubescherming, worden zij ingevolge artikel 2, vijfde lid, van het verdrag namelijk geacht belanghebbende te zijn en wordt hun belang op grond van artikel 9, tweede lid, bovendien voldoende geacht om toegang tot de rechter te moeten hebben. Eist het recht van een lidstaat voor de toegang tot de rechter de ‘inbreuk op een recht’ (Schutznorm), dan bepaalt het verdrag expliciet dat niet-gouvernementele organisaties ‘geacht

worden rechten te hebben waarop een inbreuk kan worden gemaakt’ (artikel 9, tweede lid).

Zoals hiervoor aangegeven dient men in Nederland om toegang te hebben tot de rechter ‘belanghebbende’ in de zin van artikel 1:2 Awb te zijn. Op grond van het eerste lid wordt hieronder verstaan: ‘degene wiens belang rechtstreeks is betrokken bij een besluit’. Ingevolge lid 3 wordt ten aanzien van rechtspersonen bepaald dat ‘als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen’. Dit boek is niet de plaats om uitvoerig in te gaan op de invulling die in de rechtspraak aan het begrip ‘belanghebbende’ wordt gegeven. Wel kan worden vastgesteld dat deze invulling in het algemeen behoorlijk ruim is en dat zij in overeenstemming is met de hiervoor vermelde EG-rechtelijke eisen en het Verdrag van Aarhus.<sup>18</sup>

In Nederland wordt de laatste jaren gediscussieerd over de vraag of de toegang tot de rechter niet enigszins beperkt zou moeten door invoering van een Schutznorm of relativiteitsvereiste.<sup>19</sup> Alsdan zou voor deze toegang bepalend zijn of particulieren een ‘rechtens beschermd belang’ hebben bij dat besluit. Als deze norm wordt ingevoerd, kan bijvoorbeeld een supermarkt die uit concurrentie-overwegingen opkomt tegen bouwvergunning voor een nieuwe supermarkt geen beroep meer doen op de overschrijding van de in het bestemmingsplan voorgeschreven achtergevelrooilijn in het bouwplan voor die nieuwe supermarkt en kunnen de bewoners van een villawijk tegen de vestiging van een woonwagencamp niet meer het argument inroepen dat het kamp teveel geluidsoverlast zal ondervinden van een nabij gelegen zwembad. Of de Schutznorm er echt komt, is onzeker. Mocht het zo ver komen, dan zal dit voor besluiten op het terrein van het waterbeheer die een EG-rechtelijke achtergrond hebben, niet heel veel consequenties hebben.<sup>20</sup> Wat betreft het beroepsrecht van individuele burgers heeft dit te maken met het beginsel van effectieve rechtsbescherming: op grond daarvan zullen burgers steeds wanneer zij beroep kunnen doen op een milieukwaliteitseis toegang tot de rechter moeten hebben. Voor milieugroepen voorkomt het Verdrag van Aarhus dat een Schutznormvereiste hun toegang tot de rechter beperkt: op grond van dit verdrag worden zij immers geacht aan dit vereiste te voldoen.

### ***Processuele fuiken***

In de rechtspraak van vooral de ABRvS werden in het verleden en worden deels nog steeds processuele fuiken gehanteerd. In algemene zin komen zij erop neer

<sup>13</sup> | Vergelijk gevoegde zaken C-87 t/m 89/90, Verholen e.a., Jur. 1991, p. I-3757, en zaak C-174/02, Streekgewest Westelijke Noord-Brabant, AB 2005, 118, m.nt. de Moor-van Vugt.

<sup>14</sup> | Zaak C-381/88, TA Luft, Jur. 1991, p. I-2567. Zie ook zaak C-131/88, Grondwater, Jur. 1991, p. I-825, en zaak C-58/99, Jur. 1991, p. I-4983.

<sup>15</sup> | Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, Aarhus 25 juni 1998, Tractatenblad 2001, nr. 73.

<sup>16</sup> | In dit verband heeft de Commissie een voorstel voor een Richtlijn betreffende de toegang tot de rechter in milieuaangelegenheden vastgesteld, Brussel 24/10/2003, COM(2003) 624 definitief. Het voorstel is overigens nog niet aangenomen.

<sup>17</sup> | Widdershoven 2004, i.h.b. p. 532.

<sup>18</sup> | Widdershoven e.a. 2007, p. 57-65.

<sup>19</sup> | Schueler 2003, p. 27-31; Verheij 2006, p. 99-112.

<sup>20</sup> | Jurgens & Widdershoven 2007, p. 161-185.

dat aspecten van een besluit die door een burger niet in de bestuurlijke fase naar voren zijn gebracht, niet meer bij de rechter kunnen worden aangevoerd.

De meest beruchte fuik - die bij de inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure per 1 juli 2005 is afgeschaft - was de *bedenkingenfuik*. Deze werd toegepast op besluiten die de (ook afgeschafte) uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de oude afdeling 3.5 Awb hadden doorlopen en was derhalve van belang voor veel besluiten op het terrein van het waterbeheer. Zij kwam erop neer dat in beroep bij de rechter alleen bezwaren konden worden aangevoerd die hun grondslag vonden in de door appellant tegen het ontwerpbesluit aangevoerde bedenkingen. Deze fuik - die de toegang tot de rechter derhalve nogal beperkte - werd door de ABRvS sinds een uitspraak van 20 augustus 2003,<sup>21</sup> niet meer toegepast op 'mogelijk rechtstreeks werkende bepalingen van Europees recht'. De Afdeling achtte deze toepassing in strijd met het hiervoor genoemde EG-rechtelijke beginsel van doeltreffendheid. Aldus genoten besluiten in het waterbeheer, waarbij de toepassing van een EG-richtlijn aan de orde was, een procesrechtelijke voorkeursbehandeling boven louter nationale besluiten.

Sinds 1 juli 2005 hanteert de rechter alleen nog een *onderdelenfuik*. Deze fuik is gebaseerd op het op die datum ingevoerde nieuwe artikel 6:13 Awb en komt erop neer dat onderdelen van een besluit, die niet zijn bestreden in de bestuurlijke fase - in een bezwaarschrift of in een in het kader van de procedure van afdeling 3.4 Awb ingebrachte zienswijze - in beginsel niet kunnen worden aangevochten bij de rechter in eerste aanleg.<sup>22</sup> Aan het begrip 'onderdeel' moet in de rechtspraak inhoud worden geven. Inmiddels is duidelijk dat bij milieubesluiten 'beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie' als verschillende onderdelen moeten worden beschouwd.<sup>23</sup> Bij bestemmingsplannen zijn de 'plandelen, voorschriften of aanduidingen' aparte onderdelen.<sup>24</sup> De onderdelenfuik betekent dat wanneer in de voorbereidingsprocedure alleen zienswijzen tegen bijvoorbeeld de milieucategorie 'geluid', dan wel tegen een bepaald plandeel zijn ingebracht, in beroep bij de rechter niet meer kan worden opgekomen tegen de categorie 'geur', dan wel een ander plandeel.

De vraag of deze fuik ook zal worden toegepast als pas bij de rechter een bepaald onderdeel wordt aangevochten en daartegen een grond ontleend aan het EG-recht wordt aangevoerd, is in de rechtspraak nog niet beantwoord. Naar wij vermoeden zal de ABRvS deze vraag bevestigend beantwoorden en zal de onderdelenfuik derhalve ook in EG-rechtelijke zaken worden toegepast. De fuik lijkt niet in strijd met het EG-rechtelijke doeltreffendheidsbeginsel, aangezien zij kan worden gerecht-

vaardigd op grond van het beginsel van een goed verloop van procedure en het beginsel van rechtszekerheid.<sup>25</sup> Het laatstgenoemde beginsel is immers gediend bij een duidelijke begrenzing van de omvang van het geschil. Ons vermoeden is mede gebaseerd op het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak dat de onderdelenfuik niet in strijd is met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), een bepaling die burgers een recht op toegang tot de rechter verleent.<sup>26</sup> Volgens de Afdeling is van strijdigheid met artikel 6 EVRM geen sprake, omdat de onderdelenfuik niet zover gaat dat het recht op toegang tot de rechter niet meer effectief kan worden uitgeoefend en de fuik legitieme doelen dient. Zij bevordert namelijk de kwaliteit en doelmatigheid van de besluitvorming, omdat 'betrokkene ten behoeve van de zorgvuldige besluitvorming alle bezwaarlijk geachte besluitonderdelen in een vroeg stadium bij het bestuursorganen aan de orde' moet stellen. Zij bevordert verder een efficiënte geschilbeslechting, omdat 'een duidelijk omlind geschil aan de rechter wordt voorgelegd en andere partijen niet worden geconfronteerd met gronden die betrekking hebben op andere besluitonderdelen dan in de zienswijzen aan de orde zijn gesteld'.

### 2.3.3 Bevindingen

Vatten we het voorafgaande kort samen, dan kan worden vastgesteld dat het EG-recht niet of nauwelijks invloed heeft op de in het waterbeheer geldende procedures. Weliswaar stelt het EG-recht aan deze procedures, voor zover daarbinnen besluiten worden genomen die een EG-rechtelijke achtergrond hebben, eisen op grond van de beginselen van gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming. Toetsing hieraan leidt echter tot de conclusie dat de geldende Nederlandse regels - onder meer met betrekking tot de toegang tot de rechter en de onderdelenfuik - waarschijnlijk EG-rechtelijk toelaatbaar zijn. Daarmee is niet gezegd dat dit altijd zo zal blijven. Mocht het bijvoorbeeld werkelijk komen tot de invoering van een Schutznormvereiste als voorwaarde voor toegang tot de rechter, dan stelt het EG-recht, alsmede het Verdrag van Aarhus aan de toepassing hiervan wel grenzen. Daardoor kan dit vereiste vaak niet worden toegepast in beroepszaken met betrekking tot besluiten in het waterbeheer die een EG-rechtelijke achtergrond hebben.

### 2.4 OMZETTING VAN RICHTLIJNEN

Om het resultaat van een richtlijn te bereiken, moet die door de lidstaat worden omgezet in nationaal recht. Aan deze omzetting worden door het EG-recht eisen gesteld met betrekking tot:<sup>27</sup> de vorm van de omzettingsmaatregel (paragraaf 2.4.1), de tijdigheid van de omzetting (paragraaf 2.4.2), de inhoud van de

21 | ABRvS 20 augustus 2003, AB 2003, 391, m.nt. Widdershoven.

22 | Vergelijk de brief van de Minister van Justitie van 29 oktober 2004, Kamerstukken II 2005-2006, 29 431, nr. 11.

23 | ABRvS 1 november 2006, AB 2007, 95, m.nt. van den Broek en Marseille.

24 | ABRvS 20 april 2005, AB 2006, 113.

25 | Widdershoven e.a. 2007, p. 143-144, alsmede Widdershoven 2006, p. 26-48.

26 | ABRvS 18 april 2007, AB 2007, 173, m.nt. Widdershoven.

27 | Van den Gronden 1998, p. 45 e.v.

omzettingsmaatregel (paragraaf 2.4.3) en de gelding van de richtlijn voor het gehele grondgebied van de lidstaat (paragraaf 2.4.4).

#### 2.4.1 Vorm van de omzettingsmaatregel

Hoewel de tekst van artikel 249 EG, die wat betreft de vorm van omzettingsmaatregelen de lidstaat vrijheid lijkt te laten, anders zou kunnen doen vermoeden, stelt het EG-recht op dit punt wel degelijk tamelijk harde eisen. De omzetting van een richtlijn vereist weliswaar niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever, maar het betrokken nationale recht moet wel voldoen aan drie onderling samenhangende eisen. In de woorden van het Hof 'dient het daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren (a), moet de uit de richtlijn voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk zijn (b) en moeten de begunstigen in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties (c)'.<sup>28</sup>

Om aan deze eisen te voldoen moeten richtlijnen worden omgezet in 'dwingende bepalingen van intern recht'. Deze omzetting dient met het oog op de rechtszekerheid ten volle, helder en nauwkeurig te gebeuren. In het verlengde hiervan is het bovendien logisch dat een lidstaat de omzetting van een richtlijn niet achterwege kan laten met als argument dat de richtlijn in de praktijk reeds wordt toegepast. Dit zou immers tekort doen aan het rechtszekerheidsbelang van de burger. De lidstaten moeten er derhalve niet alleen voor zorgen dat de richtlijn feitelijk wordt toegepast, maar dienen een duidelijke wettelijke context te creëren op grond waarvan deze toepassing juridisch wordt gegarandeerd.

De drie genoemde eisen hebben een tweeledige achtergrond. In de eerste plaats worden zij gesteld vanuit het EG-rechtelijke belang dat de omzettingvorm juridisch waarborgt dat de richtlijn daadwerkelijk wordt toegepast in de lidstaat. In de tweede plaats dienen zij het rechtszekerheidsbelang van de burger dat deze zijn aan de richtlijn ontleende rechten op basis van de omzettingsmaatregel kan kennen en kan afdwingen bij de nationale rechter. In dit verband dient erop te worden gewezen dat het Hof - zoals reeds opgemerkt in paragraaf 2.3 - snel aanneemt dat een richtlijn rechten beoogt toe te kennen aan particulieren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij richtlijnen waarin milieukwaliteitseisen worden gesteld. Dit standpunt is gebaseerd op de overweging dat bij de overschrijding van deze eisen de gezondheid van de mens gevaar loopt. Deze richtlijnen moeten op dit punt daarom zodanig worden omgezet, dat de burger de naleving hiervan kan afdwingen bij de nationale rechter.

De genoemde eisen leiden ertoe dat op communautair niveau een duidelijke voorkeur bestaat voor de omzetting van richtlijnen met behulp van algemeen verbindende voorschriften. Dit kunnen voorschriften van de centrale wetgever zijn (formeel wetten, AMvB's, ministeriële regelingen), maar ook van decentrale wetgevers (gemeente, provincie, waterschap). Van alternatieve omzettinginstrumenten met een geringere rechtskracht moet de EG in het algemeen niet veel hebben. In de rechtspraak van het Hof worden deze veelal ge(dis)kwalificeerd als 'eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd'.<sup>29</sup> Omdat zij daarom geen volledige gelding van de richtlijn kunnen verzekeren en particulieren er geen beroep op kunnen doen, worden zij als omzettinginstrument niet geaccepteerd.

Spitst men het voorafgaande toe op de omzettinginstrumenten die men op het terrein van het water en relevante verwante terreinen kan tegenkomen, dan kan het volgende worden opgemerkt. Omzetting van richtlijnen door buitenwettelijke plannen, circulaire en dergelijke kan vanuit de EG-rechtelijke optiek in elk geval niet door de beugel. Het Hof beschouwt deze instrumenten als 'eenvoudige administratieve praktijken', die onvoldoende garanties bieden voor de daadwerkelijke naleving van de richtlijn en bovendien door de burger niet kunnen worden ingeroepen bij de rechter. Of omzetting door wettelijke plannen toelaatbaar is, hangt af van de verbindendheid van het plan. In 1982 heeft het Hof ten aanzien van de Indicatieve Meerjarenprogramma's (IMP's) uit de toenmalige Wvo, waarmee Nederland de Zwemwater- en Drinkwaterrichtlijn beoogde om te zetten, bepaald dat zij geen goed omzettinginstrument zijn.<sup>30</sup> Deze plannen hebben geen dwingend rechtskarakter, aangezien zij slechts als leidraad fungeren voor kwaliteitsbeheerders.

Om vergelijkbare redenen kan volgens de ABRvS een richtlijn niet worden omgezet met behulp van een planologische kernbeslissing. In een uitspraak van 11 januari 2000 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak in dit verband dat de PKB, het Structuurschema groene ruimte, niet kon gelden als implementatie van bepalingen van de Habitatrictlijn en de Vogelrichtlijn, 'aangezien het geen algemeen verbindende voorschriften bevat'.<sup>31</sup> Omzetting met behulp van bestemmingsplannen is in beginsel wel toegestaan, omdat deze plannen in het systeem van de Wet op de ruimtelijke ordening bindend zijn. In een concrete situatie kan dit instrument overigens toch tekortschieten vanwege de inhoudelijk beperkte strekking, het overgangsrecht en de veelal te ruime vrijstellingsmogelijkheden.<sup>32</sup> Al met al kan worden geconcludeerd dat de omzetting van dwingende richtlijnverplichtingen door middel van wettelijke plannen alleen is toegestaan wanneer

28 | Zie bijvoorbeeld HvJ EG 10 mei 2001, zaak C-144/99, *Commissie vs Nederland*, Jur. 2002, p. I-3541.

29 | Bijvoorbeeld zaak C-339/87, Jur. 1990, p. I-851.

30 | Zaak 96/81, Jur. 1982, p. 1791; zaak 97/81, Jur. 1982, p. 1819.

31 | ABRvS 11 januari 2000, AB 2000, 301, m.nt. Backes.

32 | Aldus Backes 2000, p. 24-27, in verband met de omzetting van de Habitatrictlijn door middel van bestemmingsplannen.

het plan bindend is en afwijking ervan derhalve niet is toegestaan. Bovendien moeten burgers zich bij de rechter kunnen beroepen op de naleving van de in het plan vervatte richtlijnnormen.

Ten slotte past een opmerking over de omzetting van richtlijnnormen met behulp van convenanten en overeenkomsten.<sup>33</sup> Gelet op de hiervoor genoemde eisen zal het niet verbazen dat het Hof ten aanzien hiervan zeer kritisch is. Daarbij is van belang dat er onduidelijkheid kan bestaan over de afdwingbaarheid van convenanten, dat - voor zover een convenant al bindend is - het gevaar bestaat van opzegging en ontbinding en dat het sluiten van convenanten in beginsel vrijwillig geschiedt, zodat zich het verschijnsel van free riders kan voordoen. In algemene zin biedt het convenant dan ook geen verzekering dat de richtlijn daadwerkelijk volledig zal worden toegepast. Toch kunnen convenanten een rol spelen bij de omzetting van richtlijnen. In sommige richtlijnen worden zij zelfs uitdrukkelijk als omzettinginstrument genoemd. Een algemene eis van het Hof - die derhalve geldt ongeacht of zij richtlijninzetting door convenanten met zoveel woorden toestaat - is wel dat de algemene gelding van het convenant wettelijk wordt gegarandeerd. Dit kan bijvoorbeeld door een algemeenverbindendverklaring van het convenant of door een wettelijke vangnetregeling voor hen die niet door het convenant zijn gebonden. Daarbovenop worden in het geval de richtlijn geen uitdrukkelijke melding maakt van omzetting door convenanten, extra wettelijke eisen gesteld.<sup>34</sup> De wet zal de inhoud van het convenant of overeenkomst moeten preciseren en zal bovendien moeten voorzien in maatregelen wanneer van de richtlijn wordt afgeweken. Al met al dient omzetting door middel van een convenant of overeenkomst derhalve gepaard te gaan met een wettelijk kader dat zelf al voldoet aan de richtlijn.

#### 2.4.2 Tijdigheid van de omzetting

Richtlijnen bevatten termijnen die bepalen voor welk tijdstip de omzetting een feit moet zijn. Zolang deze termijn nog niet is verstreken, kan de lidstaat geen verwijt worden gemaakt dat de richtlijn nog niet is vertaald in nationaal dwingend recht. Evenmin gelden gedurende de omzettingstermijn de in paragraaf 2.5 en 2.6 te bespreken doorwerkingsinstrumenten van rechtstreekse werking en richtlijnconforme uitleg.<sup>35</sup> Op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) moeten de lidstaten in de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn - doorgaans de dag van de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen - en het einde van de omzettingstermijn zich wel onthouden van maatregelen die in de woorden van het Hof 'de verwezenlijking van het door een

richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen'.<sup>36</sup> In het Euro-jargon wordt deze regel aangeduid als de Inter-Environnement-regel. Bij dergelijke maatregelen moet worden gedacht aan het vaststellen van nieuwe regelgeving die met de richtlijn in strijd is, of aan het nemen van besluiten die haaks staan op hetgeen binnenkort op grond van de richtlijn moet worden bereikt. Aldus kan een richtlijn ook voor het einde van de omzettingstermijn al juridische betekenis hebben.

Interessant in dit verband is een uitspraak van de ABRvS van 16 juli 2003 inzake de Westerschelde Container Terminal (WCT).<sup>37</sup> In deze zaak stond ter beoordeling een concrete beleidsbeslissing in de herziening van het streekplan Zeeland, die voorzag in de mogelijkheid van de aanleg van de WCT. Het gebied waarin de WCT zou worden aangelegd was aangewezen als vogelbeschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn en stond bovendien op de lijst van beschermde gebieden die Nederland aan de Commissie had toegezonden op grond van artikel 4, eerste lid, van de Habitatrictlijn. Ten tijde van het bestreden besluit had de Commissie echter nog geen communautaire lijst als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de richtlijn vastgesteld. Daardoor golden de beschermende bepalingen van deze richtlijn, met name artikel 6 lid 2, 3 en 4 voor het gebied nog niet. Om het besluit toch aan deze bepalingen te kunnen toetsen, paste de Afdeling bestuursrechtspraak de Inter-Environnement-regel toe: 'Artikel 10 EG, waarin het beginsel van gemeenschapstrouw is neergelegd, in samenhang met artikel 249 EG, brengt echter met zich dat de lidstaten en hun organen zich tot het moment van vaststelling van de lijst door de Commissie onthouden van activiteiten die de verwezenlijking van het door de Habitatrictlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen. Onder het door de richtlijn voorgeschreven resultaat dient in dit verband mede te worden begrepen de toets aan de voorwaarden van artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn.' Vervolgens stelde de Afdeling bestuursrechtspraak vast dat aan deze voorwaarden niet was voldaan. Het bestreden besluit werd vernietigd.

Tenzij de richtlijn zelf voorziet in de mogelijkheid van verlening van uitstel van de omzettingstermijn - hetgeen sporadisch voorkomt - moet de lidstaat de richtlijn binnen de gestelde termijn omzetten. Excuses voor een te late omzetting worden door het Hof eigenlijk nooit geaccepteerd.<sup>38</sup> Zo kan een lidstaat zich niet beroepen op moeilijkheden in de interne staatsorganisatie, constitutionele problemen, ingewikkelde staatsvormingen, decentralisatie en spreiding van bevoegdheden en dergelijke. Evenmin wordt - zoals hiervoor al opgemerkt - het verweer geaccepteerd dat de richtlijn in de praktijk reeds wordt toegepast. Ten slotte kunnen

33 | Zie hierover uitvoerig Van der Jagt 2006, p. 52-67.

34 | Zaak C-340/96, Engels drinkwater, besproken door Veltkamp in NTER 2000, p. 148. Zie ook Aanbeveling 96/733, betreffende milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire richtlijnen, PbEG 1996, L333/59, alsmede de Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement, COM(96)561 definitief.

35 | Zaak C/212-04, Adeneler, Jur. 2006, p. I-6057.

36 | Zaak C-129/96, Inter-Environnement, Jur. 1997, p. I-7411.

37 | ABRvS 16 juli 2003, AB 2003, 336, m.nt. Backes. Zie voor vergelijkbare overwegingen ABRvS 11 juli 2001, M en R 2002, nr. 39, m.nt. Verschuuren, alsmede ABRvS 27 maart 2001, MR 2001, nr. 32, m.nt. Freriks.

38 | Vgl. Van den Gronden 1998, p. 50 e.v.

39 | Vgl. bijvoorbeeld zaak C-144/99, AB 2001, 314, m.nt. FHvdB; NTER 2001, p. 242, met commentaar Loos.

ook de in paragraaf 2.5 en 2.6 te bespreken doorwerkingsinstrumenten van rechtstreekse werking en richtlijnconforme uitleg niet afdoen aan de plicht tot omzetting. Volgens het Hof verschaffen deze instrumenten niet de helderheid en nauwkeurigheid die met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk is.<sup>39</sup> Hoewel de doorwerking van de richtlijn alsdan (ook) juridisch is verzekerd, kan de lidstaat daarom toch worden veroordeeld vanwege schending van zijn omzettingsplicht.

### 2.4.3 De inhoud van de omzettingsmaatregel

De belangrijkste eisen die het Hof stelt aan de inhoud van de omzettingsmaatregelen, zijn hiervoor - bij de bespreking van de vorm - al vermeld: de omzetting dient inhoudelijk nauwkeurig, duidelijk en volledig te geschieden.<sup>40</sup> Deze eisen vloeien voort uit de rechtszekerheid en garanderen dat het resultaat van de richtlijn ten volle wordt gehaald. Daarbij is het niet zonder belang dat het Hof het vereiste van nauwkeurigheid nog aanscherpt wanneer de richtlijn betrekking heeft op het 'gemeenschappelijk erfgoed' van de EG. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water.<sup>41</sup> De achtergrond van deze rechtspraak is dat, hoewel (ook) deze richtlijnen zijn gericht tot de afzonderlijke lidstaten, deze lidstaten bij de uitvoering ervan wel het gemeenschappelijk erfgoed van de EG beheren.<sup>42</sup> Daarom is een nauwkeurige en duidelijke omzetting in dwingende en afdwingbare bepalingen van nationaal recht van nog groter belang.

Welke consequenties deze eisen in een concreet geval hebben, hangt uiteraard primair af van de inhoud van de betrokken richtlijn. In zijn algemeenheid zal de lidstaat er in elk geval attent op moeten zijn dat alle situaties die de richtlijn heeft willen regelen, ook daadwerkelijk onder de reikwijdte van de nationale omzettingsmaatregelen vallen. Bovendien past de opmerking dat richtlijnen aan de lidstaten weliswaar de nodige beleidsvrijheid kunnen laten, maar dat deze beleidsvrijheid zelden geheel ongenormeerd is. Soms wordt deze vrijheid begrensd door materiële normen die in elk geval moeten worden bereikt. Alsdan moet deze buitengrens nauwkeurig worden omgezet. In andere richtlijnen wordt de beleidsvrijheid genormeerd door procedurele eisen of worden ter zake inspannings- of resultaatsverplichtingen voorgeschreven. In dat geval zal de nationale wetgeving de naleving van deze eisen casu quo de inspannings- of resultaatsverplichting moeten garanderen.

Hoever de omzettingsverplichting van de lidstaten in concreto precies gaat, kan worden geïllustreerd met de uitspraak van het Hof van 30 november 2006, inzake

40 | Richtlijnbevestigingen die alleen de betrekkingen tussen de lidstaten en de Commissie betreffen, hoeven in beginsel niet te worden omgezet. Vgl. zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, M en R 2007, nr. 25, m.nt. van Rijswijk.

41 | Zie onder meer zaak 247/85, Commissie vs België, Jur. 1987, p. 3029; zaak 57/89, Leybucht, Jur. 1991, p. I-883; zaak C-355/90, Marismas de Santona, Jur. 1993, p. I-4221.

42 | Vgl. Veltkamp 1998, p. 82-84.

de omzetting van de Kaderrichtlijn water door Luxemburg.<sup>43</sup> In deze uitspraak stelt het Hof in de eerste plaats vast dat de Kaderrichtlijn niet per se behoeft te worden omgezet in nationale kaderwetgeving, ook al is dat 'een geschikte - ja zelfs eenvoudiger - manier om de richtlijn te implementeren'. Vervolgens gaat het Hof ten aanzien van diverse concrete bepalingen van de richtlijn na of deze moeten worden omgezet. Dat levert het volgende beeld op:

- De definities van artikel 2, in samenhang met de nauwkeurige verplichtingen van zowel artikel 4, als de artikelen 5, 6 en 8 (milieukwaliteitsdoelstellingen) moeten door middel van dwingende nationale voorschriften worden omgezet.
- Artikel 3 lid 4 van de richtlijn (coördinatieverplichting in het kader van nationale of internationale stroomgebiedsdistricten) hoeft door Luxemburg niet te worden omgezet, omdat dit land geen nationale stroomgebiedsdistricten kent en omdat ten aanzien van de twee wel aanwezige internationale stroomgebiedsdistricten (Rijn, Maas) twee internationale organisaties door de lidstaten al met deze coördinatie zijn belast.
- Artikel 7 lid 2 (kwaliteitsnormen voor waterlichamen die zijn aangewezen voor de onttrekking van drinkwater, alsmede eisen aan het drinkwater) bevat duidelijke en op ondubbelzinnige wijze geformuleerde resultaatsverbintenissen, die in de interne rechtsorde van de lidstaten door middel van maatregelen met bindende kracht moeten worden omgezet.
- Artikel 14 (voorlichting aan en raadpleging van het publiek) beoogt rechten toe te kennen aan particulieren en moet derhalve worden omgezet.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het Hof hoge eisen stelt aan de omzetting van richtlijnen door de lidstaten.

### 2.4.4 Gelding op het gehele grondgebied van de lidstaat

De omzetting moet ten slotte zodanig zijn, dat de bepalingen van de richtlijn van kracht zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat. Daarmee is niet gezegd dat omzetting uitsluitend kan geschieden door wettelijke maatregelen van het centrale niveau. Zoals in paragraaf 2.1 is opgemerkt, 'bemoeit' de EG zich vanwege het beginsel van institutionele autonomie niet met de verdeling van omzettingsbevoegdheden binnen de lidstaat. Of, zoals het Hof het stelt, de lidstaten hebben de vrijheid deze bevoegdheden 'intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen'.<sup>44</sup> Wel zal het samenstel van centrale en decentrale omzettingsmaatregelen moeten gelden voor het gehele grondgebied van de lidstaat. Wordt aan deze eis niet voldaan, omdat een decentrale overheid in gebreke is gebleven, dan wordt

43 | Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, M en R 2007, nr. 25, m.nt. van Rijswijk.

44 | Bijvoorbeeld zaak 96/81, Zwemwaterrichtlijn, Jur. 1982, p. 1791; zaak 227-230/85, Commissie vs België, Jur. 1988, p. 1.



45 | Zie voor een recent voorbeeld, zaak C-340/08, Commissie vs Oostenrijk, waarin Oostenrijk wordt veroordeeld wegens niet-omzetting van Richtlijn 2003/4/EG door een beperkt aantal Länder. Dat Oostenrijk zelf en de meeste andere Länder de richtlijn wel tijdig hadden omgezet, was voor het Hof geen reden om *coulance* te betrachten.

de lidstaat wegens niet-nakoming van de omzettingplicht door het Hof veroordeeld.<sup>45</sup> In Nederland vindt - anders dan in federale staten als België en Duitsland - omzetting van richtlijnen overigens vrijwel steeds plaats op het niveau van de centrale overheid.

#### 2.4.5 Bevindingen

Aan een correcte omzetting van richtlijnen worden samenvattend de volgende eisen gesteld:

- a De omzetting dient te geschieden door middel van dwingende bepaling van intern recht, opdat (ook) juridisch daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn wordt verzekerd. Instrumenten zonder volledige binding zijn derhalve ongeschikt.
- b De omzetting dient qua vorm zodanig te geschieden dat particulieren de rechten die zij kunnen ontleen aan een richtlijn, geldend kunnen maken bij de nationale rechter.
- c Omzetting dient te geschieden vóór afloop van de omzettingstermijn. Vanaf het moment van inwerkingtreding van de richtlijn mag de lidstaat geen nieuwe regelgeving vaststellen of besluiten nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zou kunnen brengen.
- d De omzetting dient inhoudelijk nauwkeurig, duidelijk en volledig te geschieden.
- e De omzetting dient zodanig te zijn dat de richtlijn van kracht is op het gehele grondgebied van de lidstaat.

### 2.5 RECHTSTREEKSE WERKING

#### 2.5.1 Inleiding

Rechtstreekse werking is het oudste instrument waarmee de doorwerking van het EG-recht in de nationale rechtsorde wordt gerealiseerd in het geval dit recht incorrect is omgezet of toegepast. Het leerstuk van de rechtstreekse werking is door het Hof van Justitie ontwikkeld als een instrument waarmee particulieren hun aan het EG-recht ontleende rechten bij de nationale rechter kunnen afdwingen. Van rechtstreeks werkende bepalingen van EG-recht is sprake indien deze bepalingen door particulieren in de nationale rechtsorde, meer in het bijzonder voor de nationale rechter, kunnen worden ingeroepen. Deze rechter is, met inachtneming van zijn rechterlijke positie, verplicht deze bepaling toe te passen en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten.<sup>46</sup> Waartoe dit vervolgens zal leiden, hangt af van het resterende nationale recht.

46 | Kapteyn & Verloren van Themaat 1995, p. 319-322.

In het geval de nationale bestuursrechter een besluit moet toetsen dat is gebaseerd op een nationale norm die in strijd is met een norm uit een richtlijn, ziet men veelal dat hij de nationale norm buiten toepassing laat en vervolgens het besluit direct toetst aan de EG-rechtelijke norm. Deze methode wordt wel de concrete toetsing genoemd.<sup>47</sup> De vraag of een bepaling van EG-recht rechtstreekse werking heeft is een vraag van uitlegging van EG-recht. Indien over de rechtstreekse werking van een bepaling onduidelijkheid bestaat, moet de nationale rechter deze kwestie prejudicieel verwijzen naar het Hof van Justitie.

47 | Jans e.a. 2002, p. 128-131.

#### 2.5.2 Criteria voor rechtstreekse werking

Niet al het EG-recht heeft rechtstreekse werking. Concentreren we ons op richtlijnen dan geldt in de eerste plaats dat een richtlijnbeepaling pas rechtstreekse werking kan hebben wanneer die niet correct en tijdig is omgezet. Wel geldt gedurende de omzettingstermijn de in paragraaf 2.4.2 besproken Inter-Environnement-regel. Daarnaast moet voldaan zijn aan bepaalde criteria. Het belangrijkste criterium dat het Hof al sinds jaar en dag hanteert om te bepalen of een richtlijnbeepaling rechtstreeks werking heeft, is of de bepaling inhoudelijk gezien *onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig* is.<sup>48</sup> De bepaling in kwestie moet dan precies zijn geformuleerd en een lidstaat geen keuzes laten bij de nakoming van de hierin voorziene verplichting. Anders gezegd: de bepaling laat de lidstaat geen enkele beleidsruimte bij de toepassing ervan.

48 | Zaak 26/62, Van Gend en Loos, Jur. 1963, p. 3; zaak 8/81, Becker, Jur. 1982, p. 53.

Op grond van dit criterium kunnen allerlei (onderdelen van) bepalingen uit richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer, rechtstreekse werking hebben. Gedacht kan worden aan emissie- en milieukwaliteitseisen, aan productnormen, maar ook aan procedurele bepalingen (zoals de eis uit artikel 3 lid 4 Gevaarlijke stoffenrichtlijn,<sup>49</sup> dat een vergunning voor de lozing van een zwarte-lijststof moet worden verleend voor een beperkte duur). Rechtstreeks werkende richtlijnbeepalingen staan doorgaans in de richtlijn zelf, maar kunnen ook in een bijlage bij de richtlijn staan. In het vervolg van dit boek wordt de vraag naar de rechtstreekse werking van voor het waterbeheer relevante richtlijnbeepalingen nog uitvoerig behandeld.

49 | Richtlijn 76/464/EEG, Pb. 1976, L 129/23, inmiddels vervangen door Richtlijn 2006/11/EG, Pb. 2006, L 64/52. Zie hoofdstuk 3.

Behalve de 'onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige' bepalingen die de lidstaat geen enkele beleids- of beoordelingsvrijheid laten, erkent het Hof een tweede categorie rechtstreeks werkende bepalingen, namelijk de *richtlijnbeepalingen met rechtstreeks werkende grenzen van de beoordelingsvrijheid*. Het gaat dan om richtlijnbeepalingen die de lidstaten op zichzelf de nodige beoordelingsmarge laten - en

50 | Jans e.a. 2002, p. 96-101.

waarvan men op het eerste gezicht zou denken dat zij niet rechtstreeks werkend zijn - maar die wat betreft de grenzen van die beoordelingsmarge wel voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd.<sup>50</sup> Dergelijke richtlijnbevestigingen komt men met name tegen in richtlijnen op het terrein van het natuurbeschermings- en milieurecht. Ze zijn derhalve van belang voor waterbeheerders. Deze kunnen, binnen de grenzen die de richtlijnbevestiging hen laat, diverse (rechtmatige) beslissingen nemen. Maar indien de buitengrens van de richtlijnbevestiging wordt overschreden of - hetgeen in de praktijk wellicht wel vaker voorkomt - indien deze buitengrens in het geheel niet in de beoordeling wordt betrokken, dan sneuvelt de beslissing bij de rechter. Om deze categorie nader te verduidelijken, worden hierna twee uitspraken van het Hof op het terrein van het waterbeheer besproken, waarin deze vorm van rechtstreekse werking aan de orde was.

In de zaak Kraaijeveld ging het om de vraag of een dijkverzwaringproject op grond van de Richtlijn milieu-effectrapportage (MER-richtlijn) aan een milieu-effectrapportage onderworpen had moeten worden.<sup>51</sup> Voor de casus zijn twee bepalingen uit de MER-richtlijn van belang. In de eerste plaats is dat artikel 2 lid 1 waarin de algemene verplichting is neergelegd dat 'projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben' aan een milieu-effectrapportage worden onderworpen. In de tweede plaats gaat het om artikel 4 lid 2 juncto bijlage II, op grond waarvan de lidstaten ten aanzien van bepaalde projecttypes, waaronder dijkverzwaringprojecten, nadere specificaties, criteria en drempelwaarden kunnen vaststellen om uit te maken wanneer wel en wanneer geen milieu-effectrapport noodzakelijk is. Het Hof erkende dat aan de lidstaten op grond van artikel 4 lid 2 MER-richtlijn een zekere beoordelingsruimte toekwam, namelijk bij het vaststellen van nadere criteria, specificaties en drempelwaarden om te bepalen of de desbetreffende projecttypes in het concrete geval aan een milieu-effectrapportage moesten worden onderworpen. Deze vrijheid was volgens het Hof echter wel begrensd, namelijk door de algemene verplichting van artikel 2 lid 1 dat 'projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben' aan een milieu-effectrapportage moeten worden onderworpen. Deze buitengrens heeft wel rechtstreekse werking. Zij is naar het oordeel van het Hof overschreden, indien de nationale wetgever zijn vrijheid om nadere criteria, specificaties en drempelwaarden vast te stellen zodanig heeft toegepast, dat een gehele categorie projecttypen bij voorbaat van de merplicht wordt uitgezonderd.

De zaak Kokkelvisser<sup>52</sup> betrof het beroep dat onder meer door de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee (LVW) was ingesteld tegen de vergunning

52 | Zaak C-127/02, Kokkelvisser, AB 2004, 365, m.nt. Backes.

die de Staatssecretaris van LNV had verleend aan de Producenten Organisatie Kokkelvisserij om mechanisch op kokkels te vissen in de speciale beschermingszone van de Waddenzee als bedoeld in de Vogel- en Habitatrichtlijn. De vergunning zou volgens appellanten in strijd zijn met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In een prejudiciële verwijzing wierp de ABRvS de vraag op of artikel 6 lid 3 van deze richtlijn rechtstreekse werking heeft, zodat appellanten daarop in rechte beroep kunnen doen en de rechter daaraan moet toetsen. Artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn schrijft, kort gezegd, voor dat voor elk plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een speciale beschermingszone, een passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen van het plan of project voor het gebied. De bevoegde autoriteiten geven in beginsel slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij zekerheid hebben gekregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Het Hof beantwoordde de vraag naar de rechtstreekse werking van artikel 6 lid 3 bevestigend: artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn kan 'door de nationale rechter worden betrokken in zijn toetsing of de nationale autoriteit die een vergunning heeft verleend voor een plan of project, is gebleven binnen de grenzen van de door deze bepaling gegeven beoordelingsmarge'. Wat meer in het bijzonder de grenzen van deze beoordelingsmarge betreft, voegde het Hof daaraan toe dat de bevoegde nationale autoriteiten slechts toestemming voor de mechanische kokkelvisserij geven 'wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat zij geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, en dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.'

Ook in de nationale rechtspraak komt men voorbeelden tegen van de toepassing van het onderhavige criterium voor rechtstreekse werking. Meer in het bijzonder kan worden gewezen op een uitspraak van de ABRvS van 31 maart 2000,<sup>53</sup> waarin de Afdeling bestuursrechtspraak - onder verwijzing naar de hiervoor genoemde uitspraak van het Hof in de zaak Kraaijeveld - stelt: 'de in artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben, zijn in elk geval voor wat betreft de grenzen van de aan de Staat gelaten beoordelingsvrijheid onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, zodat voor de nationale rechter in zoverre een rechtstreeks beroep kan worden gedaan op dit artikellid'.

53 | ABRvS 31 maart 2000, AB 2000, 232, m.nt. Backes.

De hier vermelde uitspraken van het Hof en de ABRvS maken duidelijk dat ook in vage termen omschreven grenzen van de beoordelingsruimte zodanig 'voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk' kunnen zijn dat zij rechtstreeks werken. In de uitspraak van het Hof inzake Kraaijeveld werd de frase 'een aanzienlijk milieueffect' als zodanig aangemerkt; in de ABRvS-uitspraak ging het om de frase 'storende factoren met een significant effect'. Deze grenzen bevatten kennelijk rechtmatigheidscriteria die zich voor rechterlijke toetsing lenen.

### 2.5.3 Beperkingen van rechtstreekse werking

De rechtstreekse werking van een richtlijnbevestiging geldt in de verticale relatie van een particulier ten opzichte van de overheid. Particulieren kunnen zich derhalve tegenover de overheid beroepen op de rechten die zij aan de richtlijn kunnen ontleen, waarbij het niet uitmaakt of dit beroep in een bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke relatie plaatsvindt. De achtergrond van deze verticale rechtstreekse werking is dat de overheid anders zou kunnen profiteren van haar fouten, namelijk het niet of incorrect omzetten van de richtlijn (estoppel-beginsel). Vanuit dezelfde achtergrond wordt de betekenis van het leerstuk van rechtstreekse werking van richtlijnen ook beperkt. Meer in het bijzonder geldt dat richtlijnen op zichzelf - zonder dat zij correct zijn omgezet in het nationale recht - in beginsel geen verplichtingen kunnen scheppen voor particulieren. Het Hof acht dat in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Deze beperking betekent eerst en vooral dat een particulier zich ten opzichte van een andere particulier niet kan beroepen op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbevestiging (verbod van horizontale werking).<sup>54</sup> In de tweede plaats kan de overheid uitsluitend op basis van een niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging in beginsel geen lasten opleggen aan een particulier (verbod van omgekeerde verticale werking). In de rechtspraak van het Hof wordt dit verbod met name toegepast in strafrechtelijke casus; op basis van uitsluitend een (niet-omgezette) richtlijnbevestiging kan strafrechtelijke aansprakelijkheid niet worden gevestigd of verzwaaard.<sup>55</sup> Evenmin moet het mogelijk worden geacht dat de overheid op basis van uitsluitend een niet-omgezette richtlijn bijvoorbeeld een (hogere) belasting heft, ook al schrijft de richtlijn het hogere tarief voor. Meer in algemene zin zal de overheid in (principiële) tweepartijenverhoudingen geen rechtstreeks werkende verplichtingen uit een niet-omgezette richtlijn kunnen opleggen.

De bovengenoemde beperkingen van rechtstreekse werking betekenen niet dat in driepartijenverhoudingen geen beroep kan worden gedaan op een rechtstreeks

werkende richtlijnbevestiging.<sup>56</sup> Met een driepartijenverhouding wordt bedoeld op de in het waterbeheer veel voorkomende situatie dat de ene particulier, bijvoorbeeld een milieugroep, in een rechtszaak tegen een door een bestuursorgaan aan een andere particulier, bijvoorbeeld een bedrijf, verleende vergunning, beroep doet op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbevestiging. Honorering van dit beroep zal betekenen dat het bedrijf in een ongunstigere positie wordt gebracht. Omdat aldus verplichtingen uit een (niet-omgezette) richtlijn aan het bedrijf worden opgelegd, zou men kunnen stellen dat honorering van het beroep van de milieugroep vanwege de verboden horizontale effecten of vanwege het verbod van omgekeerde verticale werking niet mogelijk is. Uit de zaak Wells (zie onder) blijkt dat het Hof deze redenering niet correct acht,<sup>57</sup> althans in het geval het succesvolle beroep van de ene particulier (de milieugroep) 'louter negatieve gevolgen heeft' voor de rechten van de andere (het bedrijf). In dat geval staat het verbod van omgekeerde verticale werking niet in de weg aan honorering van het beroep op de niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging door de eerste particulier.

In de Engelse zaak Wells had de Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions een nieuwe vergunning verleend voor de mijnexploitatie van een steengroeve zonder dat de door de MER-richtlijn voorgeschreven milieueffectbeoordeling had plaatsgevonden. In de door mevrouw Wells aangespannen procedure wierp de bevoegde nationale rechter onder meer de vraag op of honorering van het beroep van Wells niet in strijd zou zijn met het verbod van omgekeerde verticale werking van richtlijnen, omdat de nationale autoriteiten in dat geval zouden worden verplicht om een andere particulier, namelijk de eigenaren van de steengroeve, hun rechten te ontnemen.

Volgens het Hof zou van strijd met het verbod van omgekeerde verticale werking inderdaad sprake zijn wanneer een particulier zich ten aanzien van een lidstaat op een richtlijnverplichting beroept 'wanneer het gaat om een verplichting van de staat, die rechtstreeks is verbonden met de uitvoering van een andere, krachtens deze richtlijn op een derde rustende verplichting'. Echter, vervolgde het Hof: 'louter negatieve gevolgen voor de rechten van derden zijn evenwel, zelfs wanneer zij vaststaan, geen rechtvaardiging om een particulier het recht te ontzeggen zich ten aanzien van de betrokken lidstaat te beroepen op de bepalingen van een richtlijn'. In het laatste geval - waaronder volgens het Hof het beroep van mevrouw Wells op de MER-richtlijn viel - is het verbod van omgekeerde verticale werking niet van toepassing.

<sup>56</sup> | Jans 1992, p. 10-11; Widdershoven 1996, p. 127.

<sup>57</sup> | Zaak C-201/02, Wells, AB 2004, 150, m.nt. De Moor-van Vugt. Vergelijk Van Rijswijk & Widdershoven 2004, p. 42-47.

<sup>54</sup> | Zaak 152/84, Marshall I, Jur. 1986, p. 723; zaak C-91/92, Faccini Dori, Jur. 1994, p. I-3325; zaak C-397/01, Pfeiffer, AB 2005, 16, m.nt. Widdershoven.

<sup>55</sup> | Zaak 14/86, Strafzaak tegen X, Jur. 1987, p. 2545; zaak 80/86, Kolpinghuis, Jur. 1987, p. 3696.

Over de precieze betekenis van Wells - en met name over de vraag wat het Hof bedoelt met een richtlijnverplichting 'van de staat, die rechtstreeks is verbonden met de uitvoering van een andere, krachtens deze richtlijn op een derde rustende verplichting' - kan men twisten. Wat wel duidelijk is, is dat het verbod van omgekeerde verticale werking niet van toepassing is wanneer de negatieve gevolgen voor de ene particulier (de eigenaren van de steengroeve of, meer algemeen, een bedrijf) niet meer zijn dan het feitelijke gevolg van het succesvolle beroep dat een andere particulier (mevrouw Wells of, meer algemeen, een milieugroep) op een niet-correct omgezette richtlijnbeveling heeft gedaan. In dat geval vloeien de negatieve gevolgen voor het bedrijf niet voort uit de richtlijn zelf, maar uit het succesvolle beroep dat de milieugroep op de richtlijn heeft gedaan.

Voor het waterbeheer is deze relativering van het verbod van omgekeerde verticale werking van richtlijnen van groot belang: wanneer en voor zover de niet-correct omgezette richtlijnbeveling ten opzichte van de overheid wordt ingeroepen door een particulier (de milieugroep) staat dit verbod niet in de weg aan de toepassing van de richtlijnbeveling ten nadele van een andere particulier (het bedrijf).<sup>58</sup> Hoe het zit met de bestuurlijke toepassing van de richtlijnbeveling in het geval daarop (nog) geen beroep door een particulier is gedaan, komt in paragraaf 2.7.3 aan de orde.

#### 2.5.4 Bevindingen

Wat betreft de mogelijkheden en grenzen van rechtstreekse werking hebben we het volgende vastgesteld:

- a De rechter is in beginsel verplicht om in geval van incorrecte omzetting van een EG-richtlijn, de rechtstreeks werkende bevelingen van de richtlijn toe te passen en daarmee strijdige bevelingen van nationaal recht buiten toepassing te laten.
- b Richtlijnbevelingen worden in de eerste plaats als rechtstreeks werkend aangemerkt, indien zij voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd. De lidstaat mag bij de toepassing ervan geen beleids- of beoordelingsvrijheid hebben.
- c In de tweede plaats kunnen richtlijnbevelingen die de lidstaat wel een zekere beoordelingsmarge laten, wat betreft de grenzen van die beoordelingsmarge voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk, en derhalve rechtstreeks werkend zijn. Overschrijding van deze grenzen door het bestuur leidt tot vernietiging van besluiten.

- d Een particulier kan zich ten opzichte van een andere particulier niet beroepen op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbeveling (verbod van horizontale werking). In een principiële tweepartijenrelatie kan een bestuursorgaan uitsluitend op basis van een niet (correct) omgezette richtlijnbeveling geen verplichtingen opleggen aan een particulier (verbod van omgekeerde verticale werking).
- e In driepartijenrelaties, zoals die veelvuldig voorkomen op het terrein van het waterbeheer, geldt het verbod van omgekeerde verticale werking van richtlijnen niet, indien en voor zover de nadelige consequenties van de niet (correct) omgezette richtlijnbeveling voor de ene particulier (het bedrijf) het louter feitelijke gevolg zijn van het succesvolle beroep dat de andere particulier (de milieugroep) ten opzichte van de overheid heeft gedaan op de richtlijnbeveling.

## 2.6 RICHTLIJNCONFORME UITLEG

### 2.6.1 Inleiding

Ingevolge de rechtspraak van het Hof is de nationale rechter verplicht om, binnen het kader van zijn bevoegdheden, het nationale recht zoveel mogelijk te interpreteren in het licht van de bewoordingen van het doel van een richtlijn.<sup>59</sup> Deze plicht tot richtlijnconforme uitleg geldt zowel voor het nationale recht dat speciaal ter omzetting van de richtlijn is ingevoerd, als voor ander nationaal recht. Daarbij maakt het niet uit of het nationale recht van eerdere of latere datum is dan de betreffende richtlijn. Bovendien geldt de plicht tot conforme uitleg niet alleen voor rechtstreeks werkende bevelingen van EG-recht, maar ook voor niet-rechtstreeks werkende bevelingen.

Richtlijnconforme uitleg wordt toegepast in twee situaties,<sup>60</sup> namelijk als methode van rechterlijke interpretatie bij correcte omzetting van een richtlijn (paragraaf 2.6.2), en als hulpmiddel om de incorrecte omzetting van een richtlijn te herstellen (paragraaf 2.6.3).

In het laatste geval, dat wordt aangeduid als pathologische conforme uitleg of *remedial conforme interpretatie*, wordt een beveling van nationaal recht die niet volledig overeenstemt met een richtlijnbeveling, uitgelegd in overeenstemming met de richtlijnbeveling. Het belang van dit onderscheid is dat - zoals hierna zal blijken - de tweede (remedial) vorm van conforme uitleg beduidend meer omstrede is dan de eerste. Hieraan moet overigens worden toegevoegd dat lang niet altijd even duidelijk is met welke vorm van conforme uitleg men te maken heeft.

<sup>58</sup> | Zie voor een recente toepassing in verband met het incorrect geïmplementeerde artikel 11 Grondwattrechtlijn, ABRvS 5 december 2007, AB 2008/18, m.nt. Widdershoven.

<sup>59</sup> | Vgl. zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jur. 1984, p. 189; zaak 106/89, Marleasing, Jur. 1990, p. I-4135; zaak 397/01, Pfeiffer, AB 2005, 16, m.nt. Widdershoven.

<sup>60</sup> | Betlem 1994, p. 105-106; Prechal 1995, p. 213-216.

### 2.6.2 Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting

Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting komt men vooral tegen wanneer de nationale omzettingswetgeving termen of begrippen gebruikt die, teneinde aan de omzettingsverplichting te voldoen - blijkens de wet zelf of de toelichting hierop - moeten worden begrepen in de betekenis die een richtlijn daaraan geeft. In dat geval zal de nationale rechter zich bij de uitleg van deze (nationale) begrippen en termen uiteraard moeten conformeren aan de uitleg die hieraan in de richtlijn en in de rechtspraak van het Hof over die richtlijn wordt gegeven. De nationale rechter gebruikt alsdan de 'hogere' regel van gemeenschapsrecht om het nationale recht correct te kunnen toepassen. In het algemeen wordt dit niet omstreden geacht.<sup>61</sup>

61 | Jans e.a. 2002, p. 139.

Een goed voorbeeld van deze vorm van conforme uitleg op het terrein van de waterregelgeving biedt het communautaire begrip 'lozing'. Dit begrip staat centraal in de Gevaarlijke stoffenrichtlijn.<sup>62</sup> Het wordt daarin omschreven als: iedere handeling waarbij de in lijst I (zwarte lijst) en lijst II (grijze lijst) van de bij de richtlijn behorende bijlage genoemde stoffen in de in lid 1 bedoelde wateren worden gebracht. In de richtlijn wordt ten aanzien van de lozing van deze stoffen vervolgens aan de lidstaten een door de richtlijn nader gespecificeerde vergunningplicht voorgeschreven. Om deze vergunningplicht te realiseren heeft Nederland artikel 1, eerste en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit bij deze bepaling zodanig gewijzigd, dat de reikwijdte van de vergunningplicht op grond van de Wvo (in elk geval) elke lozing in de zin van de richtlijn omvat.<sup>63</sup> In de nationale bestuurspraktijk en in de rechtspraak worden deze nationale reikwijdtebepalingen sindsdien conform het lozing-begrip uit de richtlijn toegepast en geïnterpreteerd. Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van de ABRvS van 2 november 2000.<sup>64</sup>

62 | Richtlijn 76/464/EEG, Pb. 1976, L 129/23, inmiddels vervangen door Richtlijn 2006/11/EG, Pb. 2006, L 64/52. Zie hoofdstuk 3.

63 | Vergelijk de wetswijziging van 24 juni 1981, Stb. 414, en de wijziging van het Besluit van 10 maart 1982, Stb. 218. Zie hierover Van Rijswijk 2001, p. 106-107.

64 | ABRvS 2 november 2000, AB 2001, 51, m.nt. Van Rijswijk.

In de uitspraak van de ABRvS van 2 november 2000 was aan de orde de weigering van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland om een Wvo-vergunning te verlenen voor het toepassen van zestien gecreosoteerde houten palen als oeverbeschoeiing in een sloot bij Gouda. In verband met de vraag of deze toepassing viel onder de vergunningplicht op grond van de Wvo, overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 29 september 1999 in de zaak C-232/97 'heeft verklaard dat begrip 'lozing' in artikel 1, lid 1 sub d, van richtlijn 76/464/EEG, aldus dient te worden uitgelegd dat het door een persoon in het oppervlaktewater brengen van met creosootolie behandelde houten palen daaronder valt. Gelet hierop hebben verweerders de aangevraagde

activiteit terecht aangemerkt als een lozing waarop het vergunningstelsel als bedoeld in artikel 1 lid 3 Wvo in samenhang met artikel 4 lid 1 Uitvoeringsbesluit artikel 1 lid 3 Wvo (het uitvoeringsbesluit), in beginsel betrekking heeft.'

In deze uitspraak passen het bevoegde bestuursorgaan - dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland - én de rechter de voor de vergunningplicht relevante nationale bepalingen toe conform het communautaire lozing-begrip uit de richtlijn. Daarbij dienen beiden af te gaan op de uitleg die aan dit begrip is gegeven door de hoogste Europese rechter, het Hof van Justitie. Conforme uitleg heeft derhalve als logische consequentie dat de nationale uitvoerders van de Wvo, de waterbeheerders, en de nationale rechter de rechtspraak van het Hof omtrent de relevante richtlijnbevestiging zullen moeten kennen.

### 2.6.3 Remedial richtlijnconforme uitleg

Behalve als onomstreden interpretatiemethode om nationale termen en begrippen EG-rechtconform toe te passen, wordt richtlijnconforme uitleg ook gebruikt als methode om omzettingfouten te corrigeren. In dat geval voldoet het nationale omzettingsrecht niet aan de in paragraaf 2.4 vermelde Europeesrechtelijke eisen voor correcte omzetting: de omzetting is inhoudelijk onvoldoende nauwkeurig, duidelijk of volledig geschied, of is anderszins in strijd met de richtlijn. Toch wordt een correcte toepassing van de richtlijn bereikt door het nationale recht 'te lezen' conform de richtlijn. De omzettingfout wordt als het ware weggeïnterpreteerd.

Een mooi voorbeeld hiervan - buiten het terrein van het waterbeheer - biedt de uitspraak van de Afdeling geschillen van de Raad van State in de ATM-zaak.<sup>65</sup> Het ging in deze zaak om de verhouding tussen het toenmalige artikel 10.36a van de Wet milieubeheer en het toen geldende artikel 4, zesde lid, tweede alinea, van richtlijn 84/361, betreffende grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Volgens de Wet milieubeheer kon de export van afvalstoffen worden verboden wanneer dat 'de uitvoering van door de Minister van VROM opgestelde plannen en programma's voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen in gevaar zou brengen'. De richtlijn achtte een exportverbod echter slechts geoorloofd wanneer dit 'de uitvoering van de programma's die krachtens artikel 12 van richtlijn 78/319/EEG of artikel 6 van richtlijn 76/403/EEG zijn opgesteld, in gevaar brengt'. De Afdeling vergelijkt beide bepalingen met elkaar en concludeert dat de Nederlandse wetgeving te ruim is gesteld, omdat deze een belemmering van de export mogelijk maakt op gronden die niet stroken met die van de richtlijn. Zij ziet dit

65 | AGRvS 15 december 1994, AB 1996, 29.

als een onvolkomenheid in de implementatie. In dit geval besluit de Afdeling tot conforme interpretatie van artikel 10.36a over te gaan: de aan dit artikel klevende onvolkomenheid kan 'gelet op de aard en omvang daarvan, (...) worden opgelost door dit artikellid te interpreteren conform de tekst en de strekking van de toepasselijke richtlijnen'.

Uit deze overwegingen blijkt dat de Afdeling het, in verband met het overgaan tot conforme uitleg, van belang acht dat de 'aard en omvang' van het implementatiegebrek niet al te groot zijn. Dit heeft te maken met de grenzen die in algemene zin aan de remedial richtlijnconforme uitleg worden gesteld. In paragraaf 2.6.4 wordt hierop teruggekomen.

Alvorens daartoe over te gaan, wordt eerst een ander voorbeeld van richtlijnconforme uitleg uit de nationale rechtspraak vermeld, dat wat betreft de toepasselijke richtlijn wel van belang is voor het waterbeheer. Het gaat om de uitspraak van de ABRvS van 31 maart 2000, inzake het bestemmingsplan 'Buitengebied Texel'.<sup>66</sup> In deze zaak was onder meer aan de orde of de goedkeuring door GS van Noord-Holland van de plandelen waarin militair gebruik werd toegestaan, in strijd was met de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Afdeling stelt eerst vast dat het in deze plandelen begrepen gebied als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn moet worden aangemerkt en dat zij binnen de reikwijdte van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn valt. In artikel 6 lid 2 is bepaald dat 'de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben'. Voor de beantwoording van de vraag of deze bepaling bij het bestreden besluit in acht is genomen, maakt de Afdeling onderscheid tussen de gedeelten van de bestreden plandelen die zijn aangewezen als staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet, en de gedeelten waarvoor dit niet geldt.

Ten aanzien van als staatsnatuurmonument aangewezen gedeelten overweegt de Afdeling dat daarop de vergunning- en ontheffingsbevoegdheden van de artikelen 12 en 16 Natuurbeschermingswet van toepassing zijn. Deze bepalingen kunnen richtlijnconform worden geïnterpreteerd. Voor deze plandelen geldt daarom het uit de aanwijzing als staatsnatuurmonument voortvloeiende richtlijnconform geïnterpreteerde rechtsregime. Omdat verweerder niet aan dit rechtsregime heeft getoetst, is de goedkeuring van deze plandelen niet deugdelijk gemotiveerd en

thus in strijd met artikel 3:46 Awb. Bovendien is de goedkeuring in strijd met artikel 3:2 Awb onzorgvuldig voorbereid.

Behalve als illustratie van richtlijnconforme interpretatie door een Nederlandse rechter, is de onderhavige uitspraak ook van belang omdat de ABRvS zich hierin voor de eerste keer principieel uitspreekt over de verhouding tussen richtlijnconforme uitleg en het andere - in paragraaf 2.5 besproken - instrument van doorwerking van EG-recht, de rechtstreekse werking. Kort samengevat luidt het standpunt van de Afdeling - dat sindsdien vele malen is herhaald<sup>67</sup> - dat de nationale rechter in het geval een richtlijn niet of incorrect is omgezet eerst dient na te gaan of het van toepassing zijnde nationale recht richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd, voordat hij toekomt aan de vraag of een bepaling van een richtlijn rechtstreekse werking heeft. Deze voorkeursvolgorde is daarmee in Nederland - en dus ook voor zaken op het terrein van het waterbeheer - geldend recht.

Voor deze voorkeursvolgorde valt zowel om principiële als praktische redenen veel te zeggen.<sup>68</sup> In de eerste plaats worden bij richtlijnconforme uitlegging tegenstellingen tussen EG-recht en nationaal recht met elkaar verzoend. In de Europese rechtsorde, waarin nationaal en EG-recht loyaal met elkaar moeten samenwerken, is dit in algemene zin te prefereren boven het centraal stellen van het conflict tussen beide rechtssystemen, hetgeen bij rechtstreekse werking geschiedt. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat conforme uitleg minder ingrijpend en fijnmaziger is dan rechtstreekse werking en derhalve beter past bij het subsidiariteitsbeginsel (artikel 5 EG).

Om praktische redenen ligt de voorrang voor conforme uitlegging voor de hand omdat de reikwijdte van dit instrument ruimer is, namelijk ook betrekking heeft op niet-rechtstreeks werkend EG-recht. De vraag of een bepaling van EG-recht rechtstreekse werking heeft is - zoals in paragraaf 2.5.2. is gebleken - niet altijd gemakkelijk te beantwoorden en betreft bovendien de interpretatie van het EG-recht. Bestaat over het antwoord onduidelijkheid dan moet de nationale rechter deze kwestie in beginsel prejudicieel verwijzen naar het Hof van Justitie. In afwachting van het antwoord van het Hof ligt de nationale zaak én zaken waarin dezelfde bepaling van EG-recht aan de orde is, stil. Wil de rechter dat vermijden - maatschappelijk gezien kunnen daarvoor goede redenen bestaan - dan biedt richtlijnconforme uitlegging uitkomst. De vraag of een nationale wettelijke bepaling zich leent voor richtlijnconforme uitleg is namelijk een belangrijke mate een vraag van nationaal recht, die de rechter doorgaans zonder prejudiciële verwijzing kan beantwoorden.

<sup>66</sup> | ABRvS 31 maart 2000, AB 2000, 302, m.nt. Backes.

<sup>67</sup> | Bijvoorbeeld in ABRvS 16 juli 2003, AB 2003, 336, m.nt. Backes en in ABRvS 7 april 2004, JB 2004/187, m.nt. MP.

<sup>68</sup> | Vgl. Jans e.a. 2002, p. 145. Zie ook Widdershoven 2007b.

69 | Respectievelijk ABRvS 7 april 2004, AB 2004, 460, m.nt. Jongma; ABRvS 10 november 2004, AB 2005, 40, m.nt. Verschuuren; ABRvS 28 juli 2004, AB 2005, 8, m.nt. Michiels; ABRvS 22 maart 2006, M en R 2006, nr. 58, m.nt. Jesse.

Uit de rechtspraak van de ABRvS blijkt dat deze rechter bijzonder creatief is bij het richtlijnconform interpreteren van de nationale recht. In haar rechtspraak komt men - behalve de hiervoor genoemde Habitatrictlijnconforme uitleg van artikel 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet - bijvoorbeeld tegen:<sup>69</sup> IPPC-richtlijnconforme uitleg van artikel 8.11, lid 3, van de Wet milieubeheer; IPPC-richtlijnconforme uitleg van artikel 3, lid 3, van de Wet Ammoniak en Veehouderij; GGO-richtlijnconforme uitleg van artikel 26 van de Wet Milieugevaarlijke Stoffen; MER-richtlijnconforme uitleg van artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat de ABRvS als het even kan de voorkeur geeft aan richtlijnconforme uitleg boven rechtstreekse werking, wil niet zeggen dat conforme uitleg altijd mogelijk is. Het instrument kent namelijk een aantal beperkingen. Daarop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

#### 2.6.4 Beperkingen aan remedial richtlijnconforme uitleg

De mogelijkheid van richtlijnconforme uitlegging wordt in elk geval vanuit twee optieken beperkt,<sup>70</sup> namelijk door het beginsel van rechtszekerheid en door de staatsrechtelijke positie van de rechter. Daarnaast speelt de vraag in hoeverre richtlijnconforme uitleg horizontale of omgekeerd verticale effecten mag hebben.

##### ***Beperkingen vanuit rechtszekerheid***

Het rechtszekerheidsbeginsel stelt op drie manieren grenzen aan de mogelijkheid van richtlijnconforme uitleg. In de eerste plaats mag conforme uitleg er niet toe leiden dat een nationale strafbaarstelling wordt gevestigd of verzwaaard. Vanwege deze beperking kan een burger niet worden vervolgd of bestraft wegens overtreding van een EG-rechtelijke norm als deze overtreding niet in het nationale recht strafbaar is gesteld.

In de tweede plaats vloeit uit het rechtszekerheidsbeginsel voort dat richtlijnconforme uitleg *contra legem* niet mogelijk is.<sup>71</sup> Conforme uitleg van een bepaling van nationaal recht mag derhalve niet leiden tot een interpretatie die in strijd is met die bepaling. Deze beperking betekent dat conforme uitleg vooral mogelijk is wanneer de nationale bepaling flexibel en ruim is geformuleerd. In dat geval biedt zij de rechter immers voldoende interpretatieruimte om het richtlijnconforme resultaat te kunnen construeren. Omgekeerd is richtlijnconforme interpretatie in den regel niet mogelijk als de nationale bevoegdheid wettelijk in hoge mate of volledig is 'dichtgetimmerd'. In dat geval zal de conforme interpretatie immers al snel contra het strikte wettelijke kader zijn.

In de derde plaats kan richtlijnconforme uitlegging volgens de ABRvS in de zaak Fortis niet worden gebruikt om de reikwijdte uit te breiden van een verbodsbepa-

70 | Vgl. Jans e.a. 2002, p. 142 e.v.

71 | Zaak C-105/03, Pupino, ECHR 2005/85, m.nt. Klip. Zie voor nationale rechtspraak, ABRvS 29 mei 2001, JB 2001/179; ABRvS 7 december 2005, AB 2006, 67, m.nt. Widdershoven.

ling die gekoppeld is aan een vergunningplicht.<sup>72</sup> De Afdeling acht dat in strijd met de rechtszekerheid omdat deze uitbreiding niet kenbaar is voor de adressanten van de verbodsnorm.

In de desbetreffende uitspraak was aan Fortis Vastgoed B.V. op basis van artikel 19d Nbw, een vergunning verleend om de schade te mogen bestrijden van bepaalde diersoorten op gronden behorende tot het landgoed De Utrecht. Dit landgoed ligt in het gebied Kempenland, dat door Nederland definitief is aangemeld krachtens artikel 7 van de Habitatrictlijn en door de Europese Commissie is geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang. Het landgoed was echter nog niet (voorlopig) aangewezen op grond van artikel 10a (of artikel 12 lid 3) Nbw. Daarom gold de vergunningprocedure van artikel 19d Nbw, waarin de toets aan de criteria van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn is voorzien, naar nationaal recht nog niet. Om deze toets toch te kunnen verrichten las verweerder door middel van Habitatrictlijnconforme interpretatie in artikel 19d Nbw een vergunningplicht in voor het landgoed De Utrecht. Dat ging de Afdeling te ver. Zij overweegt: 'Naar het oordeel van de Afdeling kan niet worden aanvaard dat verweerder de reikwijdte en werkingssfeer van de in artikel 19d, eerste lid, Nbw 1998 opgenomen verbodsbepaling, die is gekoppeld aan de vergunningplicht via interpretatie van het communautaire recht uitbreidt, terwijl deze uitbreiding niet kenbaar is voor adressanten van de verbodsnorm. Daarbij neemt de Afdeling mede in aanmerking dat tegen overtreding van dit voorschrift door middel van bestuursdwang handhavend kan worden opgetreden en deze overtreding ingevolge artikel 1a van de Wet op de economische delicten een economisch delict oplevert.'

Deze uitspraak maakt duidelijk dat richtlijnconforme uitlegging niet kan worden gebruikt om een niet-bestaande nationale vergunningsbevoegdheid te creëren. Om misverstanden te voorkomen, zij wel opgemerkt dat als een dergelijke bevoegdheid wel bestaat, conforme uitlegging wel mag worden gebruikt om het daarbij voorgeschreven nationale beoordelingskader EG-rechtelijk in te kleuren. Deze vorm van conforme uitlegging was aan de orde bij alle in paragraaf 2.6.3 genoemde toepassingen. Alsdan is het verbod van *contra legem* conforme uitlegging de enige grens.

Ten slotte - en in het verlengde van het voorafgaande - is richtlijnconforme uitleg alleen mogelijk wanneer er in de desbetreffende zaak een nationale wettelijke norm is, die conform kan worden geïnterpreteerd. Als het nationale recht geen enkel wettelijk aanknopingspunt biedt valt er vanzelfsprekend ook niets richtlijnconform te interpreteren.<sup>73</sup>

72 | ABRvS 28 februari 2007 (Fortis), AB 2007, 183, m.nt. Widdershoven; M en R 2007, nr. 45, m.nt. Jans en Verschuuren.

73 | ABRvS 21 maart 2000, AB 2000, 320, m.nt. Backes.

### **Beperkingen vanuit de positie van de rechter**

Richtlijnconforme uitleg is aantrekkelijk omdat omzettingsgebreken worden weggeïnterpreteerd, maar heeft wel als gevolg dat de rechter gedwongen wordt om nationale regelgeving te herformuleren. De rechter neemt daarmee een taak over die in ons staatsbestel in beginsel thuishoort bij de wetgever. Dit optreden van de niet-democratisch gelegitimeerde rechter als wetgever-plaatsvervanger, is niet onomstreden. Daarmee is overigens niet gezegd dat conforme uitleg door de rechter geheel moet worden uitgesloten. Wel kan men stellen dat deze uitleg meer omstreden is - en dus minder voor de hand ligt - naarmate de verschillen tussen de nationale en Europese regelgeving groter zijn. Dit standpunt wordt ook ingenomen door de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, de AGRvS, in de in paragraaf 2.6.2 vermelde ATM-zaak. In deze zaak achtte de Afdeling richtlijnconforme uitleg wel mogelijk, omdat de 'aard en omvang' van het implementatiegebrek niet al te groot waren. Omgekeerd geldt dat wanneer van de rechter meer 'wetgevende' activiteit wordt verwacht omdat het implementatiegebrek groter is, conforme uitleg minder is aangewezen.

### **Horizontale en omgekeerde verticale effecten**

In paragraaf 2.5.3 is vastgesteld dat volgens het Hof een particulier zich ten opzichte van een andere particulier niet kan beroepen op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbeveling (verbod van horizontale werking), en dat de overheid op basis van uitsluitend een niet-omgezette richtlijn in beginsel geen rechtstreeks werkende verplichtingen mag opleggen aan een particulier (verbod van omgekeerde verticale werking). De vraag is of deze verboden ook gelden voor richtlijnconforme uitlegging van nationaal recht.

Nadat het Hof over deze vraag enige jaren wisselende standpunten innam,<sup>74</sup> heeft het in de zaak Pfeiffer voor wat betreft het verbod van horizontale werking duidelijkheid geschapen:<sup>75</sup> dit verbod geldt niet voor richtlijnconforme uitlegging van nationaal recht. In deze zaak, die betrekking had op een arbeidstijdenrichtlijn, wordt richtlijnconforme uitlegging juist beschouwd als een manier om de beperking van rechtstreekse werking in horizontale verhoudingen te 'omzeilen'. Dat het Hof bij richtlijnconforme uitlegging - anders dan bij rechtstreekse werking - geen problemen heeft met horizontale werking kan waarschijnlijk worden verklaard door het feit dat bij richtlijnconforme uitlegging de verplichtingen voor de ene particulier ten opzichte van de andere niet voortvloeien uit de niet (correcte) omgezette richtlijnbeveling zelf, maar uit het (richtlijnconforme geïnterpreteerde) nationale recht. Dat is kennelijk wel toegestaan.

<sup>74</sup> | In standaardarresten als *Von Colson en Kamann en Marleasing* had het Hof geen problemen met de horizontale effecten van richtlijnconforme uitleg; in zaak C-168/95, *Arcaro*, Jur. 1996, p. I-4705, stelde het Hof in algemene bewoordingen dat de plicht tot conforme uitleg haar begrenzing vindt wanneer een dergelijke uitlegging ertoe leidt, dat aan een particulier een door een niet-omgezette richtlijn opgelegde verplichting wordt tegengeworpen. Gelet op de hierna te noemen zaak Pfeiffer is het arrest op dit punt inmiddels achterhaald.

<sup>75</sup> | Zaak C-397/01, *Pfeiffer*, AB 2005, 16, m.nt. *Widdershoven*.

Over de vraag of ook het verbod van omgekeerde verticale werking van richtlijnen bij richtlijnconforme uitlegging niet geldt, heeft het Hof zich tot nu toe niet uitgelaten. In het verlengde van de ratio om conforme uitleg in horizontale verhoudingen toe te staan, lijkt het ons het meest waarschijnlijk dat ook dit verbod bij richtlijnconforme uitlegging niet (meer) van toepassing is. De verplichtingen van een particulier ten opzichte van de overheid vloeien alsdan immers niet voort uit de richtlijn zelf maar uit het (richtlijnconform geïnterpreteerde) nationale recht. Van groot belang voor waterbeheerders in Nederland is in elk geval dat de ABRvS van deze opvatting uitgaat in de zaak *Boxtel*.<sup>76</sup> Blijkens deze zaak - die nog uitvoerig wordt besproken in paragraaf 2.7.3 - acht de Afdeling het verbod van omgekeerde verticale werking alleen van toepassing op rechtstreekse werking en niet op richtlijnconforme uitlegging. Wel gelden voor conforme uitlegging de andere beperkingen die in deze paragraaf zijn vermeld, zoals het verbod van contra legem conforme uitlegging.

<sup>76</sup> | ABRvS 7 december 2005, *Boxtel*, AB 2006, 67, m.nt. *Widdershoven*.

Ten slotte zij nog vermeld dat, voor zover men al zou aannemen dat het verbod van omgekeerde werking nog wel betekenis heeft voor richtlijnconforme uitlegging, dit verbod in driehoeksverhoudingen - met analoge toepassing van de uitspraak van het Hof in de zaak *Wells* (zie paragraaf 2.5.3) - aanzienlijk wordt geresolveerd. Het verbod staat er derhalve niet aan in weg dat het succesvolle beroep dat de ene particulier doet op het richtlijnconform geïnterpreteerde nationale recht, feitelijk negatieve gevolgen heeft voor een andere particulier.

### **2.6.5 Bevindingen**

Wat betreft de mogelijkheden en grenzen van richtlijnconforme uitleg hebben we samenvattend het volgende vastgesteld:

- a De nationale rechter is binnen de grenzen van zijn bevoegdheid in beginsel verplicht het nationale recht conform zowel rechtstreeks als niet-rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn uit te leggen.
- b Richtlijnconforme uitleg van nationale termen en begrippen in geval van (correcte) omzetting door verwijzing naar de richtlijn is niet omstreden, en is derhalve zonder meer een plicht voor de rechter.
- c Richtlijnconforme uitleg om omzettingsgebreken te herstellen (remedial conforme uitleg), is wel omstreden en wordt daarom op twee manieren beperkt:
  - met het oog op de rechtszekerheid is richtlijnconforme uitleg contra legem niet toegestaan en mag dit instrument evenmin worden gebruikt om de reikwijdte van een verbodsbepaling, gekoppeld aan een vergunningplicht, uit te breiden;



- teneinde de rechter niet te zeer te dwingen in de rol van wetgever-plaatsvervanger is deze vorm van conforme uitleg minder aangewezen naarmate de verschillen tussen het nationale en Europese recht groter zijn.
- d Richtlijnconforme uitlegging wordt niet beperkt door het verbod van horizontale werking van richtlijnen en waarschijnlijk evenmin door het verbod van omgekeerde verticale werking. Dat laatste betekent dat de overheid door middel van conforme uitleg verplichtingen uit een niet-correct omgezette richtlijn aan particulieren kan opleggen.
- e Richtlijnconforme uitlegging heeft als doorwerkingsinstrument voorrang op rechtstreekse werking.

## 2.7 (DECENTRALE) OVERHEDEN, RECHTSTREEKSE WERKING EN RICHTLIJNCONFORME UITLEG

### 2.7.1 Inleiding

Hiervoor zijn de instrumenten van doorwerking van EG-recht, rechtstreekse werking en richtlijnconforme uitlegging beschreven vanuit de optiek van de rechter. In een boek dat primair wordt geschreven voor waterbeheerders is het natuurlijk relevant om te bepalen of ook (decentrale) overheden verplicht zijn rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen toe te passen, dan wel het nationale recht richtlijnconform te interpreteren. Het aannemen van een dergelijke verplichting is tamelijk precair, omdat een bestuursorgaan dan in staat is om een nationale wet - die mede tot stand is gebracht door het nationale parlement - opzij te zetten wanneer deze volgens hem in strijd is met een rechtstreeks werkende richtlijnbevestiging, dan wel om deze wet richtlijnconform te interpreteren. Bovendien kan het aannemen van een dergelijke bestuurlijke verplichting leiden tot rechtsongelijkheid. Het is immers denkbaar dat de ene decentrale overheid van mening is dat de nationale wet in strijd is met een richtlijn, terwijl andere overheden daarover anders denken. Daarbij is het niet zonder belang dat overheden geen prejudiciële vragen aan het Hof kunnen stellen over de uitlegging van de richtlijn.

Hierna wordt de vraag naar de bestuurlijke verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen toe te passen, dan wel het nationaal recht richtlijnconform te interpreteren eerst in algemene zin besproken. Vervolgens wordt op beide doorwerkingsinstrumenten nog afzonderlijk ingegaan.

### 2.7.2 EG-rechtelijke verplichtingen van (decentrale) overheden

De vraag of (decentrale) overheden een zelfstandige verplichting hebben om rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn toe te passen en daarmee strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten, is door het Hof reeds in 1989

bevestigend beantwoord in de zaak Fratelli Costanzo.<sup>77</sup> Aan de orde was een aanbesteding van de verbetering van een voetbalstadion door de gemeente Milaan. Deze was strijdig met rechtstreeks werkende bepalingen van de Aanbestedingsrichtlijn 71/305. Fratelli Costanzo, die bij de aanbesteding achter het net had gevestigd, stelde beroep in bij de Italiaanse rechter. Daarbij ging het onder meer over de vraag of Milaan de aanbestedingsregels zelfstandig correct had moeten toepassen nu de Italiaanse wetgeving tekortschoot. Het Hof oordeelde dat het tegenstrijdig zou zijn als particulieren enerzijds wel bij de rechter tegen de administratie een beroep kunnen doen op rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn, en anderzijds de opvatting zou worden gehuldigd dat de administratie niet verplicht zou zijn deze richtlijnbevestigingen toe te passen, en bepalingen van nationaal recht die daarmee onverenigbaar zijn, buiten toepassing te laten. Wanneer een richtlijnbevestiging rechtstreekse werking heeft, dan zijn volgens het Hof: 'mitsdien alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde instanties (...) daaronder begrepen, gehouden deze bepalingen toe te passen.'

Kort samengevat: als een richtlijn op centraal niveau niet of incorrect is omgezet, hebben (decentrale) overheden de communautaire plicht om, binnen het kader van hun bevoegdheden, rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn zelfstandig toe te passen. Deze verplichting geldt mutatis mutandis ook voor richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht: binnen de grenzen van hun bevoegdheid dienen (decentrale) overheden het nationale recht zoveel mogelijk conform het EG-recht te interpreteren.

De in Fratelli Costanzo aangenomen verplichting van (ook) decentrale overheden kan, zoals hiervoor al aangegeven, leiden tot rechtsongelijkheid. Om dit te vermijden heeft de regering - in navolging van een advies van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) en in overeenstemming met de opvatting van de Raad van State - een gedragslijn geformuleerd die decentrale overheden bij voorkeur zouden moeten volgen, indien zij van mening zijn dat een richtlijn niet correct is omgezet in nationale wetgeving.<sup>78</sup> Volgens deze gedragslijn zouden zij in dat geval het voor de omzetting verantwoordelijke ministerie moeten consulteren teneinde tot een eensluidende visie te komen. Op deze wijze wordt - volgens de regering - eenheid van regie betracht zonder dat de bestaande beslissingsbevoegdheden van de decentrale overheid wezenlijk in het gedrang komen.

Het volgen van de gedragslijn is overigens geen EG-rechtelijke verplichting. Op grond van Fratelli Costanzo hebben (decentrale) bestuursorganen immers een

<sup>77</sup> | Zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jur. 1989, p. 1839. Zie ook zaak C-435/97, WWF vs Bozen, AB 2000, 39, m.nt. Backes, waarin het Hof stelt dat de nationale (bestuurlijke) autoriteiten 'in het kader van hun bevoegdheden alle noodzakelijke algemene of bijzondere maatregelen dienen te treffen om te verzekeren dat (...) de rechtstreeks werkende bepalingen uit de richtlijn inzake de milieu-effectrapportage worden toegepast.'

<sup>78</sup> | Brief van de Minister van Justitie van 8 juli 2004, Kamerstukken II 2003/2004, 21 109, nr. 136-137.

zelfstandige verplichting om rechtstreeks werkende bepalingen van EG-recht toe te passen en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten. Deze verplichting is EG-rechtelijk niet afhankelijk van de consultatie van de centrale overheid. Wel is het voor decentrale overheden verstandig om de gedragslijn te volgen, omdat in dat geval - volgens de regering - eventuele schade die een decentrale overheid lijdt ten gevolge van het handelen in overeenstemming met de uitkomsten van de consultatie, door het Rijk zal worden gedragen. De decentrale overheid heeft dan immers onrechtmatig gehandeld in navolging van het advies van het ministerie. Vanaf paragraaf 2.8.2 wordt op de schadevergoedingskwesitie nader ingegaan.

Dat (decentrale) overheden in beginsel verplicht zijn om rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen toe te passen, dan wel het nationale recht richtlijnconform te interpreteren, wil niet zeggen dat deze doorwerkingsinstrumenten door hen altijd kunnen worden toegepast. Voor de toepassing van beide instrumenten gelden immers de beperkingen die in paragraaf 2.5.3 (voor rechtstreekse werking) en paragraaf 2.6.4 (voor richtlijnconforme uitlegging) zijn besproken. Op de betekenis hiervan voor (decentrale) overheden wordt hierna ingegaan.

### 2.7.3 Rechtstreekse werking en (decentrale) overheden

De belangrijkste beperking van het instrument van rechtstreekse werking voor richtlijnen is, dat richtlijnen op zichzelf - zonder dat zij correct zijn omgezet in het nationale recht - geen verplichtingen kunnen scheppen voor particulieren. Deze beperking brengt met zich mee dat een particulier zich ten opzichte van een andere particulier niet kan beroepen op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbevestiging (verbod van horizontale werking) en dat de overheid uitsluitend op basis van een niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging geen lasten kan opleggen aan een particulier (verbod van omgekeerde verticale werking).

Het verbod van omgekeerde verticale werking wordt in driepartijenverhoudingen overigens aanzienlijk gerelativeerd. Zoals het Hof heeft uitgemaakt in de zaak Wells (zie paragraaf 2.5.3) staat het verbod er namelijk niet aan in de weg dat het succesvolle beroep dat de ene particulier (een milieugroep) doet op een niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging negatieve gevolgen heeft voor de rechten van een andere particulier (een bedrijf). In dat geval vloeien de lasten voor het bedrijf immers niet rechtstreeks voort uit de richtlijnbevestiging, maar zijn zij niet meer dan het feitelijke gevolg van het beroep dat de milieugroep ten opzichte van de overheid op de rechtstreeks werkende richtlijnbevestiging doet.

In de zaak Wells was door mevrouw Wells voor de nationale rechter daadwerkelijk beroep gedaan op de rechtstreeks werkende bepaling van de niet-correct omgezette MER-richtlijn. Bij bestuursorganen die in *potentiële* driepartijenverhoudingen - die in het waterbeheer heel gebruikelijk zijn - over de verlening van een vergunning moeten beslissen is dat doorgaans (nog) niet het geval: een milieugroep of een particulier als mevrouw Wells zal immers pas beroep doen op de richtlijn als een daarmee strijdige vergunning is of dreigt te worden verleend. Zolang een dergelijk beroep niet is gedaan, staan bestuursorganen voor de vraag of zij *ambtshalve* een rechtstreeks werkende, niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging mogen of moeten toepassen wanneer deze toepassing negatieve consequenties heeft voor de vergunningaanvrager. Enerzijds kan men stellen dat dit in strijd is met het verbod van omgekeerde verticale werking en dat de relativering van Wells niet geldt omdat deze negatieve consequenties niet het feitelijke gevolg zijn van het beroep dat een andere particulier op de richtlijn geeft gedaan. Anderzijds is het vreemd dat het bestuursorgaan de vergunningaanvraag niet aan de rechtstreeks werkende richtlijnbevestiging zou mogen toetsen, aangezien het dan een met die richtlijnbevestiging strijdig besluit zal moeten nemen dat, wanneer het in het vervolg van de procedure wordt aangevochten door een particulier of milieugroep, zonder meer zal sneuvelen.

Over de vraag wat in deze kwestie de juiste oplossing is, heeft het Hof van Justitie zich nog nooit uitgelaten. De ABRvS heeft, na een aantal jaren wisselende jurisprudentie,<sup>79</sup> in de zaak Boxtel wel een duidelijk standpunt ingenomen.<sup>80</sup> Kort en goed komt dit erop neer dat bestuursorganen in potentiële driepartijenverhoudingen niet bevoegd zijn om ambtshalve een rechtstreeks werkende niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging toe te passen wanneer dit negatieve consequenties heeft voor een particulier. In de zaak Boxtel stond vast dat een aanvraag om een revisievergunning voor een varkens- en rundveehouderij op grond van de (nationale) Wet Ammoniak en Veehouderij zou moeten worden verleend. Niettemin hadden b en w van Boxtel de aanvraag geweigerd, omdat verlening van de vergunning in strijd was met het niet-correct omgezette artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. Omdat geen enkele particulier beroep had gedaan op deze bepaling, ging het om een ambtshalve weigering. In beroep werd de weigering door de Afdeling vernietigd: 'Verweerder kon artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn evenmin rechtstreeks tegenover appellant inroepen als grond om de gevraagde vergunning te weigeren, in aanmerking genomen dat in dit geval geen particulier daarom heeft verzocht. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EG dat een richtlijn uit zichzelf aan particulieren geen ver-

<sup>79</sup> | In ABRvS 23 oktober 2002, M en R 2003/1, nr. 5 liet de Afdeling het verbod van omgekeerde verticale werking prevaleren; in ABRvS 13 november 2002, AB 2003, 26, m.nt. Jongma, schreef de Afdeling juist een ambtshalve bestuurlijke toetsing aan een niet (correct) omgezette rechtstreeks werkende richtlijnbevestiging voor.

<sup>80</sup> | ABRvS 7 december 2005, Boxtel, AB 2006, 67, m.nt. RW; M en R 2006/2, nr. 19, m.nt. Jans.

plichtingen kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen. Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich daartegen.’

81 | Zie de noten van Wid-dershoven en Jans onder Bostel in AB 2006, 67, respectievelijk M en R 2006/2, nr. 19. Zie ook Van Rijswick en Widdershoven 2002.

De onderhavige uitspraak is in de literatuur bekritiseerd.<sup>81</sup> Zij heeft tot gevolg dat een bestuursorgaan een rechtstreeks werkende niet-correct omgezette richtlijn-bepaling niet (ambtshalve) mag toepassen - en dus een met de richtlijn strijdig besluit moet nemen - zolang daarop geen beroep is gedaan door een particulier. Wordt in het vervolg van de procedure wel beroep gedaan op de richtlijn, dan sneuvelt het besluit, waarbij het bestuursorgaan moet opdraaien voor de proceskosten en eventuele schadevergoeding. Extra zuur is dat deze kosten moeten worden gedragen door het uitvoerende bestuursorgaan - in Nederland veelal een decentrale overheid - terwijl de omzettingfouten zijn gemaakt op het centrale niveau door de wetgever.

Ondanks deze kritiek is het standpunt van de Afdeling in Nederland geldend recht. Voor centrale en decentrale waterbeheerders betekent dit dat zij in een potentiële driepartijenverhouding een vergunningaanvraag niet ambtshalve mogen toetsen aan een rechtstreeks werkende niet (correct) omgezette richtlijn-bepaling als dat negatieve consequenties heeft voor de vergunningaanvrager. Zij zullen daarentegen de aanvraag moeten toetsen aan het met het EG-recht strijdige nationale recht en zullen een besluit moeten nemen dat, wanneer in het vervolg van de procedure door andere particulieren beroep wordt gedaan op de richtlijn, zal sneuvelen. Een dergelijk beroep op de richtlijn behoeft overigens niet pas in de procedure bij de rechter te worden gedaan, maar kan ook worden gedaan in de bestuurlijke heroverwegingsprocedure die aan het rechterlijk beroep vooraf gaat. Bij besluiten in het waterbeheer die worden voorbereid met behulp van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb, kunnen belanghebbende particulieren in hun zienswijzen beroep doen op de richtlijn; bij andere besluiten kan dit geschieden in hun bezwaarschrift. In dat geval kan de waterbeheerder de rechtstreekse werkende niet (correct) omgezette richtlijn-bepaling wel toepassen op de vergunningaanvraag, omdat de negatieve consequenties voor de vergunninghouder dan het feitelijke gevolg zijn van het beroep dat de indiener van de zienswijze of het bezwaarschrift op de richtlijn heeft gedaan.

#### 2.7.4 Richtlijnconforme uitleg en (decentrale) overheden

Zoals aangegeven in paragraaf 2.6.4 geldt het verbod van omgekeerde verticale

werking waarschijnlijk niet voor richtlijnconforme uitlegging van nationaal recht. Daarvan gaat althans de ABRvS uit in de al meermalen genoemde zaak Bostel.<sup>82</sup> Dit betekent dat een (decentrale) overheid een vergunningaanvraag wel ambtshalve kan toetsen aan het richtlijnconform geïnterpreteerde nationale recht, ook al is de richtlijn niet (correct) omgezet en heeft deze toetsing negatieve consequenties voor de aanvrager. Deze consequenties vloeien alsdan immers niet voort uit de richtlijn zelf maar uit het (richtlijnconform geïnterpreteerde) nationale recht. Overigens gelden voor richtlijnconforme uitlegging door het (decentrale) bestuur wel de algemene beperkingen die in paragraaf 2.6.4 zijn genoemd. Meer in het bijzonder is ook voor het bestuur richtlijnconforme uitlegging contra legem niet toegestaan. Evenmin mag het bestuur door middel van conforme uitlegging de reikwijdte van een verbodsbepaling, gekoppeld aan een vergunningplicht, uitbreiden. Bestaat er een nationale bevoegdheid en laat deze ruimte voor richtlijnconforme uitlegging - en zoals aangegeven in paragraaf 2.6.3 is dat volgens de ABRvS nogal eens het geval - dan kan het bestuur wel ambtshalve (indirect) aan de niet-correct omgezette richtlijn-bepaling toetsen.

#### 2.7.5 Bevindingen

Over de toepassing door het (decentrale) bestuur van richtlijnen is het volgende vastgesteld:

- a Decentrale en centrale overheden zijn in beginsel verplicht om zelfstandig rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen toe te passen - en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten - en om het nationale recht richtlijnconform uit te leggen. Om rechtsongelijkheid te voorkomen is het verstandig dat decentrale overheden het verantwoordelijke ministerie consulteren over deze toepassing.
- b Decentrale en centrale overheden mogen niet *ambtshalve* toetsen aan rechtstreeks werkende bepalingen van een niet-correct omgezette richtlijn, indien dat negatieve consequenties heeft voor de vergunningaanvrager. Pas als een andere particulier in de bestuurlijke of rechterlijke fase beroep doet op de richtlijn-bepaling, kan deze bepaling door het bestuur worden toegepast.
- c Decentrale en centrale overheden mogen ambtshalve toetsen aan richtlijnconform geïnterpreteerd nationaal recht, ook al heeft dat negatieve consequenties voor de vergunningaanvrager. Wel kan het verbod van contra legem conforme uitlegging aan deze toetsing in de weg staan en mag conforme uitlegging niet worden gebruikt om de reikwijdte van een verbodsbepaling, gekoppeld aan een vergunningplicht, uit te breiden.

82 | ABRvS 7 december 2005, Bostel, AB 2006, 67, m.nt. Widdershoven.

## 2.8 SANCTIES WEGENS SCHENDING VAN EG-RECHT

### 2.8.1 Inleiding

In het voorafgaande zijn diverse verplichtingen van de lidstaten bij de uitvoering van EG-richtlijnen aan de orde gesteld. Voldoen zij hier niet aan, dan kan dat leiden tot sancties. In de eerste plaats is dat de aansprakelijkheidssanctie. Op basis van het communautaire en nationale recht zijn overheidslichamen ten opzichte van particulieren aansprakelijk voor schendingen van EG-recht die aan hen kunnen worden toegerekend. Op deze sanctie wordt in deze paragraaf vrij uitvoerig ingegaan. Verder wordt in paragraaf 2.8.7 kort stilgestaan bij de communautaire sanctie wegens schending van EG-recht, de in artikel 226 tot en met 228 EG voorziene procedure bij verdragsschendingen.

### 2.8.2 Grondslagen van aansprakelijkheid

De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van schendingen van EG-recht wordt deels bepaald door het EG-recht en deels door het nationale recht. Voor wat betreft het EG-recht is van belang dat het Hof van Justitie in 1991 heeft bepaald dat de lidstaten - dus ook Nederland - de verplichting hebben om schade die particulieren leiden als gevolg van schendingen van EG-recht door een (orgaan van een) lidstaat, te vergoeden.<sup>83</sup> Deze in het EG-recht gefundeerde aansprakelijkheid heeft betrekking op alle schendingen van het EG-recht, bijvoorbeeld schendingen van het EG-Verdrag, onjuiste of niet-omzetting van richtlijnen of de onjuiste toepassing van richtlijnen. Bovendien maakt het niet uit welk orgaan binnen de lidstaat de schending heeft veroorzaakt. Het kan gaan om (organen van) de centrale overheid, waaronder de wetgever, om (organen van) decentrale overheden, maar ook om een hoogste nationale rechter.<sup>84</sup> De voorwaarden waaronder deze EG-rechtelijke aansprakelijkheid ontstaat, zijn eveneens door het Hof geformuleerd. In paragraaf 2.8.4 komen we daarop terug.

Naast het EG-recht blijft ook het nationale recht van belang. In de eerste plaats mag niet onvermeld blijven dat de hiervoor genoemde voorwaarden voor het ontstaan van aansprakelijkheid minimumvoorwaarden zijn.<sup>85</sup> De communautaire grondslag sluit niet uit dat een lidstaat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn. Het nationale recht is bovendien van belang, omdat de verdere uitwerking van de communautaire aansprakelijkheid, alsmede de processuele inbedding (bevoegde rechter, procesrecht) door het nationale recht worden bepaald. Daarbij gelden de in paragraaf 2.3 besproken beginselen, die in algemene zin gelden voor de toepassing van nationaal recht op

EG-rechtelijke vorderingen, dat het nationale recht de op het EG-recht gebaseerde schadevorderingen niet ongunstiger mag behandelen dan soortgelijke nationale vorderingen (gelijkwaardigheid) en dat het nationale recht het verkrijgen van schadevergoeding niet nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken (doel-treffendheid of effectiviteit).

Ten slotte zij nog vermeld dat de door het EG-recht voorgeschreven aansprakelijkheid vooralsnog alleen betrekking heeft op de *schadevergoeding* als gevolg van schendingen van het EG-recht in de lidstaten. Het EG-recht eist derhalve (nog) niet dat ten aanzien van schendingen van het EG-recht op nationaal niveau andere vorderingen mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld een rechterlijk bevel tot vaststelling van (formele of materiële) wetgeving ter implementatie van een richtlijn. Volgens de Hoge Raad is een dergelijk rechterlijk bevel op grond van het nationaal recht niet toegestaan, omdat dit, kort gezegd, in strijd zou zijn met de Trias Politica.

In het arrest Waterpakt I overweegt de Hoge Raad naar aanleiding van een vordering tot een bevel tot wetgeving ter omzetting van de Nitraatrichtlijn in dit verband:<sup>86</sup> 'Ook ingeval de wetgever heeft nagelaten binnen de implementatietermijn van een richtlijn wetgeving vast te stellen om het vereiste resultaat te bereiken en indien moet worden aangenomen dat de Staat daarmee onrechtmatig handelt, kan de rechter niet een bevel geven binnen een door hem te bepalen termijn alsnog die wetgeving vast te stellen. Ook dan geldt nog steeds dat de vraag of wetgeving tot stand moet worden gebracht en zo ja welke inhoud deze moet hebben, noopt tot een afweging van belangen, ook van niet bij een procedure als de onderhavige betrokken partijen, en een politieke beoordeling vergt, waarin de rechter niet kan treden. Evenzeer is het een kwestie van politieke beoordeling of de Staat, wanneer niet, niet tijdig of niet op de juiste wijze formele wetgeving tot stand is gebracht ter implementatie van een richtlijn, het wil laten aankomen op een eventuele inbreukprocedure.'

Het Waterpakt I-arrest betreft de onmogelijkheid van een rechterlijk bevel tot wetgeving gericht tot de formele wetgever. In een arrest van 1 oktober 2004 heeft de Hoge Raad de lijn van Waterpakt I doorgetrokken naar lagere wetgeving waaraan een vertegenwoordigend orgaan te pas is gekomen.<sup>87</sup> In dit arrest keert de Hoge Raad zich tegen de mogelijkheid van een rechterlijk bevel tot wijziging van een provinciale verordening ter implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.

<sup>83</sup> | Gev. zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich, Jur. 1991, p. I-5357; gev. zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029; gev. zaken C-178, 188-190/94, Dillenkoffer, Jur. 1996, p. I-4845. Hierover: Jans e.a. 2002, p. 367-416.

<sup>84</sup> | Dat lidstaten ook aansprakelijk zijn voor schendingen van EG-recht door hoogste nationale rechters is uitgemaakt in de zaak C-224/01, Köbler, AB 2003, 429, m.nt. Widdershoven; JB 2004/41, m.nt. MC. Zie hierover paragraaf 2.8.6.

<sup>85</sup> | Gev. zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029.

<sup>86</sup> | HR 21 maart 2003, Waterpakt I, SEW 2004, p. 323, m.nt. Besselink; AB 2004, 39, m.nt. Backes.

<sup>87</sup> | HR 1 oktober 2004, JB 2004/385.

### 2.8.3 Wie is waarvoor aansprakelijk?

Zoals in het EG-recht als consequentie van het beginsel van institutionele autonomie gebruikelijk (zie paragraaf 2.1), wordt in de rechtspraak van het Hof de lidstaat aansprakelijk gehouden voor schendingen van EG-recht. Daarmee is niet gezegd dat alleen de centrale overheid, casu quo de Staat, aansprakelijk kan worden gesteld voor alle schendingen van EG-recht die op haar grondgebied plaatsvinden, dus ook voor schendingen die zijn veroorzaakt door een decentrale overheid. De verdeling van de aansprakelijkheid tussen openbare lichamen is een kwestie van nationaal recht.<sup>88</sup> Voor zover daarover onduidelijkheid bestond, is dit buiten twi-  
fel gesteld in de uitspraken van het Hof inzake Konle en Haïm.<sup>89</sup>

In de zaken Konle en Haïm maakte het Hof uit dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de schade wordt vergoed die aan particulieren wordt toegebracht door een schending van gemeenschapsrecht, ongeacht welk overheidsorgaan dit recht heeft geschonden. Maar het EG-recht verplicht de lidstaten niet om de verdeling van deze aansprakelijkheid tussen de openbare lichamen op hun grondgebied te wijzigen. Zolang de nationale wettelijke bepalingen en procedures leiden tot een doeltreffende bescherming van de door particulieren aan het EG-recht ontleende rechten en het niet moeilijker is om deze rechten geldend te maken dan de rechten die particulieren ontlene aan het nationale recht, is er geen strijd met het EG-recht. Daarom is het evenmin noodzakelijk dat de schade die veroorzaakt is door een schending van EG-recht door een decentrale overheid, door de federale of centrale overheid wordt vergoed.

Naar Nederlands recht zijn de diverse overheden als rechtspersoon krachtens publiekrecht aansprakelijk voor de schade die is veroorzaakt door het onrechtmatig handelen en de onrechtmatige besluitvorming van henzelf of hun organen. Voor het waterbeheer betekent dit dat waterschappen, de Staat der Nederlanden, provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor de onrechtmatigheden die hun organen kunnen worden toegerekend. Voor zover de onrechtmatigheid een schending van EG-recht betreft, heeft deze aansprakelijkheid op grond van de in paragraaf 2.8.2 vermelde rechtspraak (mede) een communautaire grondslag. De potentiële schendingen van EG-recht door waterbeheerders zijn in de vorige paragrafen in kaart gebracht. Concreet kunnen de volgende schendingen aansprakelijkheidsclaims van particulieren opleveren:

- a De incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen: omdat in Nederland omzetting vrijwel altijd op centraal niveau geschiedt, is dit vooral een risico voor de Staat der Nederlanden.

- b De onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld door dat termen en begrippen, denk aan het lozing-begrip, niet richtlijnconform worden toegepast.
- c Het niet remedial richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van omzettingproblemen, terwijl dit binnen de in paragraaf 2.6.4 genoemde grenzen wel mogelijk was.
- d Het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbe-  
palingen zelfstandig toe te passen in het geval de richtlijn door de centrale wetgever niet correct of tijdig is omgezet.

De meest reële aansprakelijkheidsrisico's voor decentrale waterbeheerders doen zich derhalve vooral voor bij de onder b, c en d vermelde categorieën. Wat betreft de onder c en d vermelde schendingen kan ook de Staat zelf aansprakelijk worden gesteld en wel voor het feit dat de centrale wetgever het EG-recht heeft geschonden door de desbetreffende richtlijn niet tijdig of incorrect om te zetten. Hoe het vervolgens zit met de verdeling van aansprakelijkheid tussen decentrale waterbe-  
heerders en de Staat en het eventuele onderlinge verhaal, komt in paragraaf 2.8.5 aan de orde.

### 2.8.4 Voorwaarden voor aansprakelijkheid

De in het EG-recht gefundeerde aansprakelijkheid ontstaat wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: de geschonden EG-rechtelijke norm moet ertoe strekken rechten toe te kennen; de schending dient voldoende gekwalificeerd te zijn; er dient direct causaal verband te zijn tussen de schending en de schade. Deze voor-  
waarden zijn minimumvereisten en staan niet in de weg dat een lidstaat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn. Hierna worden de genoemde vereisten nader uitgewerkt, waarbij - aangezien dit op een belangrijk punt verder gaat - ook het nationale recht zal worden betrok-  
ken.

#### *a Rechten toekennen aan particulieren*

In de eerste plaats moet de door de (decentrale) overheid geschonden regel van EG-recht ertoe strekken rechten toe te kennen aan de particulier die de schadevor-  
dering instelt (relativiteit). Tot niet zo heel lang geleden was de algemene opinie dat dit vereiste de mogelijkheid van aansprakelijkstelling nauwelijks zou beper-  
ken. In zijn rechtspraak - die overigens betrekking had op het al dan niet correct omzetten van richtlijnen - nam het Hof van Justitie nogal snel aan dat bij richt-  
lijnen op het terrein van het omgevingsrecht sprake was van het toekennen van

<sup>88</sup> | *Widdershoven 1997*, p. 87-97.

<sup>89</sup> | *Zaak C-302/97, Konle, Jur. 1999*, p. I-3099; *zaak C-424/97, Haïm, Jur. 2000*, p. I-5123. Hier-  
over: *Widdershoven 2000*.

90 | Zie reeds de paragrafen 2.3. en 2.4.1 en de daar vermelde zaak C-361/88, TA Luft (zwaveldioxide), Jur. 1991, p. I-2607.

rechten aan particulieren:<sup>90</sup> omdat deze richtlijnen mede als doelstelling hadden de bescherming van de gezondheid van de mens, konden volgens het Hof grote groepen particulieren hieraan rechten ontlelen. Zou deze benadering ook worden toegepast in aansprakelijkheidszaken, dan zou een schadevordering zelden kunnen stuklopen op dit vereiste.

91 | Zaak C-222/02, Peter Paul, AB 2005, 17, m.nt. Widdershoven.

In de zaak Peter Paul uit 2004 hanteert het Hof echter een veel striktere benadering van het relativiteitsvereiste.<sup>91</sup> Het ging in deze zaak om de vraag of de EG-richtlijnen inzake het financieel toezicht ertoe strekken (aansprakelijkheids) rechten toe te kennen aan particulieren die schade hebben geleden als gevolg van het - met deze richtlijnen strijdige - gebrekkige toezicht door de Duitse financiële toezichthouder. De richtlijnen beoogden mede de bescherming van de desbetreffende burgers. Niettemin konden deze volgens het Hof aan de richtlijnen geen (aansprakelijkheids)rechten ontlelen, omdat:

- de richtlijnen daartoe geen uitdrukkelijke bepaling bevatten;
- coördinatie van het nationale aansprakelijkheidsrecht niet noodzakelijk was in verband met de door de richtlijnen voorgeschreven harmonisatie;
- de complexiteit van het financiële toezicht in het kader waarvan zeer verschillende belangen moeten worden beschermd.

Of het Hof deze strikte benadering ook zal toepassen ten aanzien van richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer is op dit moment niet duidelijk. Enerzijds kan men stellen dat het oordeel van het Hof in Peter Paul is toegespitst is op de situatie in het financiële toezicht. Anderzijds gelden de argumenten die het Hof noemt om voor de richtlijnen met betrekking tot het financiële toezicht te bepalen dat zij geen (aansprakelijkheids)rechten toekennen ten dele ook voor richtlijnen op het terrein van het waterbeheer. Ook deze bevatten geen uitdrukkelijke bepalingen waarin aansprakelijkheidsrechten worden toegekend. Ook van hen kan men stellen dat coördinatie van het nationale aansprakelijkheidsrecht niet noodzakelijk is in verband met de hierdoor voorgeschreven harmonisatie. Bovendien moeten ook bij de toepassing van richtlijnen in het waterbeheer doorgaans meerdere belangen worden gewogen.

Al met al is het niet bij voorbaat uitgesloten dat de strikte Peter Paul benadering van het relativiteitsvereiste ook in aansprakelijkheidszaken op het terrein van het waterbeheer zal worden toegepast. In dat geval zouden schadevorderingen van particulieren nogal eens op dit vereiste kunnen stuklopen.

Ook de - overigens schaarse - nationale rechtspraak laat tot nu toe weinig succesvolle schadeclaims zien. Een van de weinige zaken waarin deze kwestie aan de orde is, is het arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage in de zaak Waterpakt II.<sup>92</sup> In deze zaak was door Waterpakt e.a. een verklaring voor recht gevorderd dat de Staat door de niet-tijdige omzetting van de Nitraatrichtlijn jegens hen onrechtmatig had gehandeld. Met deze verklaring in de hand wilde Waterpakt de Staat in een vervolprocedure aansprakelijk stellen voor de extra kosten die men moest maken om het door nitraat vervuilde grond- en oppervlaktewater geschikt te maken voor menselijke consumptie. De Staat bestreed de vordering met een beroep op het relativiteitsvereiste. Het gerechtshof ging met dit verweer mee.

Volgens het gerechtshof strekt artikel 5 in combinatie met bijlage III van de Nitraatrichtlijn er niet toe om aan particulieren rechten toe te kennen, op grond waarvan zij de Staat aansprakelijk kunnen stellen voor de kosten van zuivering van grond- en oppervlaktewater. Met deze bepalingen 'is wel ten doel gesteld de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen (...), maar hiertoe is geen norm gesteld waaraan het water kan (gaan) voldoen. De Nitraatrichtlijn draagt de lidstaten op actieprogramma's met beschermingsmaatregelen op te stellen en uit te voeren. Er is geen beoogde, bepaalde waterkwaliteit als verplichting neergelegd waaraan particulieren jegens de Staat kwaliteitsaanspraken kunnen ontlelen.'

Overigens laat dit oordeel wel ruimte voor een succesvolle aansprakelijkheidsactie. A contrario redenerend moet de richtlijn dan wel een 'beoogde, bepaalde waterkwaliteit' als verplichting aan de lidstaten voorschrijven. De Nitraatrichtlijn deed dat (kennelijk) niet, andere richtlijnen doen dat wel.<sup>93</sup>

#### ***b Voldoende gekwalificeerde schending of risico-aansprakelijkheid?***

Als tweede vereiste voor aansprakelijkheid geldt naar EG-recht dat de schending van het EG-recht door de (decentrale) overheid voldoende gekwalificeerd moet zijn. Over dit criterium kunnen we relatief kort zijn, omdat het voor Nederland van beperkt belang is aangezien het Nederlandse aansprakelijkheidsrecht op dit punt een voor burgers gunstiger regime kent.<sup>94</sup> Volgens ons nationaal recht geldt voor alle onrechtmatige besluitvorming en onrechtmatige wetgeving een de facto risico-aansprakelijkheid. Dit betekent dat de overheid aansprakelijk is voor elke schending van recht, ook al kan haar van die schending geen enkel verwijt worden gemaakt. Bovendien maakt het niet uit of het gaat om een ernstige of minder ernstige schending. Ook onzekerheden omtrent de betekenis van wettelijke voor-

92 | Gerechtshof Den Haag 27 oktober 2005, LJN: AU5626.

93 | Zie bijvoorbeeld richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, de Kaderrichtlijn water en de nieuwe Grondwaterrichtlijn.

94 | Widdershoven 1997, p. 89-90; Jans e.a. 2002, p. 398-399.

schriften en wijzigingen in de jurisprudentie komen voor rekening en risico van de (decentrale) overheid. Het maakt bij dit alles niet uit of de onrechtmatigheid een schending van EG- of nationaal recht betreft; ook onzekerheden over de uitleg van EG-richtlijnen komen derhalve voor rekening van de nationale overheid. Al met al levert dit aansprakelijkheidsvereiste voor wat betreft schendingen van EG-recht door (decentraal) bestuur of wetgever nauwelijks een rem op voor schadeclaims.

#### ***c Direct causaal verband tussen schending EG-recht en geleden schade***

Als derde vereiste voor aansprakelijkheid geldt dat er een direct causaal verband moet bestaan tussen de schending van het EG-recht door de (decentrale) overheid en de door betrokkene geleden schade. Dit vereiste kan bij milieuriichtlijnen wel een rem betekenen voor succesvolle schadeclaims en wel om twee redenen. In de eerste plaats is van belang dat de richtlijnen niet altijd materiële rechten, maar soms alleen procedurele rechten toekennen.<sup>95</sup> Voorbeelden die van belang zijn voor het waterbeheer zijn de MER-richtlijn en de richtlijn 90/313, inzake de toegang tot milieu-informatie. In geval van schendingen van deze procedurele rechten is lang niet altijd duidelijk of daardoor schade is geleden en of deze in een directe causale relatie staat met de schending. Zo zal in geval van schending van de Richtlijn milieu-informatie door een decentrale overheid, een particulier nauwelijks kunnen aantonen dat hij schade heeft geleden die in direct causaal verband staat met deze schending. Schendt een (decentraal) orgaan de MER-richtlijn door bijvoorbeeld een vergunning te verlenen voor bepaalde activiteit zonder dat de mer-procedure doorlopen is, dan kan concrete schade in den regel pas worden aangetoond wanneer vaststaat dat het project met een milieu-effectrapport op een andere manier zou zijn vergund. Ook dat lijkt niet al te gemakkelijk. Schending van procedurele richtlijnverplichtingen kan onder omstandigheden mogelijk wel leiden tot aantoonbare vertragingschade.

In de tweede plaats is van belang dat - zowel naar nationaal als EG-recht - voor particulieren de plicht geldt dat zij het nodige moeten doen om hun schade zoveel mogelijk te beperken.<sup>96</sup> Daarbij valt vooral te denken aan de mogelijkheid om besluiten van bestuursorganen waarbij een EG-richtlijn wordt geschonden, aan te vechten bij de bestuursrechter. Heeft de desbetreffende EG-richtlijn rechtstreekse werking, dan zal het besluit worden vernietigd, zodat schade (grotendeels) wordt vermeden. Volgt men deze weg niet, dan wordt het besluit naar Nederlands recht onaantastbaar en krijgt het bovendien formele rechtskracht. Dit laatste betekent dat het besluit in een eventuele aansprakelijkheidsprocedure zowel materieel als

formeel voor rechtmatig wordt gehouden. In de Nederlandse rechtspraak wordt er van uitgegaan dat de leer van de formele rechtskracht ook kan worden toegepast in het geval het gaat om schendingen van EG-recht.<sup>97</sup> In een aansprakelijkheidsprocedure zal het niet-aangevochten besluit voor rechtmatig worden gehouden, ook al is het in strijd met het EG-recht.

Samenvattend kan worden gesteld dat er nogal wat potentiële belemmeringen zijn voor succesvolle schadeclaims wegens schending van het EG-recht op het terrein van het waterbeheer. Deze liggen niet in de communautaire aansprakelijkheidsvoorwaarde van een 'voldoende gekwalificeerde schending' (b), aangezien in Nederland elke schending van het (EG-)recht in beginsel tot aansprakelijkheid kan leiden. Wel kan het relativiteitsvereiste (a) een belemmering betekenen, met name als het Hof - in het verlengde van zijn arrest inzake Peter Paul - zou aannemen dat richtlijnen op het terrein van het waterbeheer in den regel niet beogen aansprakelijkheidsrechten aan particulieren toe te kennen. Voor zover een zo verregaande beperking niet wordt toegepast is het voor een succesvolle schadeclaim in elk geval noodzakelijk dat een (geschonden) richtlijn een 'beoogde, bepaalde waterkwaliteit' als verplichting aan de lidstaat voorschrijft. Ten slotte kan de eis van een direct causaal verband tussen de schending en de schade (c) een succesvolle schadeclaim belemmeren, enerzijds omdat lang niet elke schending van een richtlijn schade oplevert en anderzijds omdat het noodzakelijk is en blijft dat, voor zover dat naar nationaal recht mogelijk is, de schadeveroorzakende handeling bij de nationale rechter wordt aangevochten. Doet een particulier dat niet, dan ketst de schadeclaim af op het beginsel van formele rechtskracht.

#### **2.8.5 Gedeelde aansprakelijkheid en de mogelijkheid van regres**

In paragraaf 2.8.2 is aangegeven dat bij sommige schendingen van EG-recht zowel sprake kan zijn van aansprakelijkheid van de Staat als van een decentrale overheid, bijvoorbeeld een waterbeheerder. In het bijzonder valt hierbij te denken aan de situatie dat de centrale wetgever een richtlijn niet of onjuist heeft omgezet in nationaal recht en de decentrale overheid - in strijd met haar communautaire plicht, maar conform de nationale wetgeving - rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn niet zelfstandig heeft toegepast, dan wel het nationale recht niet richtlijnconform heeft toegepast (terwijl dit wel mogelijk was). In dat geval kan de Staat aansprakelijk worden gesteld voor de niet-tijdige of incorrecte omzetting van de richtlijn en de decentrale overheid voor de onjuiste toepassing ervan. Vanwege het in Nederland geldende beginsel van risico-aansprakelijkheid voor onrechtmatig overheidshandelen, kan de decentrale overheid zich tegen deze claim niet verwe-

<sup>95</sup> | Van den Gronden 1998, p. 392-393.

<sup>96</sup> | Gev. zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029.

<sup>97</sup> | HR 24 januari 2003, Maple Tree, AB 2003, 120, m.nt. Widdershoven.

ren met het argument dat zij 'onschuldig' is, omdat de nationale wetgeving haar dwong tot een handelen in strijd met de richtlijn. Ook het feit dat het de decentrale overheid op grond van de uitspraak van de ABRvS in de zaak Boxtel (zie paragraaf 2.7.3) verboden is om ambtshalve een rechtstreeks werkende, niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging toe te passen als deze toepassing negatieve gevolgen heeft voor een particulier, maakt dit niet anders. Schuld speelt bij de aansprakelijkheid voor onrechtmatig overheidshandelen naar Nederlands recht immers geen rol.

Wie - de Staat of de decentrale overheid - in een concrete casus aansprakelijk zal worden gesteld, is eerst en vooral een zaak van de particulier die de vordering instelt. Heeft de schending van de (decentrale) toepassingsverplichting van de richtlijn plaatsgevonden bij het nemen van een bij de bestuursrechter appellabel besluit, dan zal in de praktijk nogal eens de decentrale overheid worden aangesproken. In dat geval kan de schadevordering immers via artikel 8:73 Awb in de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit, dan wel via de weg van het uitlokken van een zelfstandig schadebesluit, op een relatief eenvoudige en goedkope manier bij de bestuursrechter aanhangig worden gemaakt. Voor een procedure tegen de Staat wegens het (onrechtmatig) niet of incorrect omzetten van een richtlijn moet daarentegen de relatief kostbare weg naar de burgerlijke rechter worden bewandeld.

Nu een gedupeerde burger voor dezelfde schade zowel de uitvoerende (decentrale) overheid (wegens de toepassing in een concreet geval van een met een richtlijn strijdige nationale wet) als de Staat (wegens het niet tijdig of incorrect omzetten van een richtlijn in nationale wetgeving) aansprakelijk kan stellen, resteert de vraag: wie van beide moet de schadevergoeding uiteindelijk betalen, en hoe zit het met de mogelijkheid van onderling verhaal?<sup>98</sup> Deze vraag moet worden opgelost met behulp van het nationale recht. Het EG-recht stelt geen eisen aan de verdeling van schadevergoeding tussen de betrokken overheden.

Naar nationaal procesrecht zijn twee instrumenten van belang.<sup>99</sup> In de eerste plaats is dat het instrument van regres of verhaal van de ene op de andere overheid (artikel 6:10 BW). Dit instrument is van belang als beide overheden door de rechter hoofdelijk aansprakelijk worden gehouden. Daarnaast kan regres ook spelen wanneer een van beide overheden aansprakelijk is gesteld en deze de schadevergoeding wil verhalen op de andere. In de tweede plaats is het denkbaar dat in het geval de burger een van beide overheden aansprakelijk heeft gesteld, deze overheid de andere in vrijwaring oproept. Toegesplitst op de problematiek van

deze studie speelt in alle hier genoemde situaties de vraag of een (decentrale) waterbeheerder die door een particulier aansprakelijk wordt gesteld voor het in strijd met het EG-recht, maar conform de nationale wetgeving, niet zelfstandig toepassen van een richtlijn, de eventuele schadevergoeding kan verhalen op de Staat die de richtlijn onjuist heeft omgezet. In feite gaat het daarbij om de vraag hoe het zit met de verhaalsmogelijkheden voor een decentrale overheid die een met een richtlijn strijdige medebewindswet op zichzelf correct heeft toegepast.

Over de bovengenoemde vraag bestaat tot nu toe weinig jurisprudentie. Het enige arrest hierover van de Hoge Raad, in de zaak Tak/Haarlemmermeer, is inmiddels ruim een halve eeuw oud.<sup>100</sup> In dit arrest maakte de Hoge Raad uit dat niet de Staat, maar uitsluitend de gemeente aansprakelijk is voor de onrechtmatige uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Nu ging het in casu wel om een vrije medebewindsbevoegdheid (op basis van de Woonruimtwet 1947). Naar het oordeel van de annotator zou het arrest niet in de weg hoeven te staan aan (mede) aansprakelijkheid van de Staat wanneer het om een meer gebonden medebewindsbevoegdheid gaat en de decentrale overheid door de wet min of meer wordt gedwongen tot onrechtmatig handelen.

Dat de Hoge Raad deze opvatting wellicht is toegedaan, zou kunnen worden afgeleid uit zijn arrest uit 1992 in de zaak Staat/Rotterdam.<sup>101</sup> Het ging in deze zaak echter niet om de aansprakelijkheid van decentrale overheden voor de uitoefening van een medebewindsbevoegdheid, maar om de vraag welke overheid, de gemeente of de Staat, de schade zou moeten dragen voor feiten begaan door ambtenaren van de gemeentepolitie in het kader van de opsporing van strafbare feiten. De Hoge Raad stelde voorop dat de gemeente voor deze schade moest opdraaien, ook al had de politiefunctaris gehandeld onder het gezag van de Officier van Justitie. Een uitzondering op deze gemeentelijke draagplicht werd echter gemaakt in gevallen waarin de fout van de politie-ambtenaar het gevolg was van een onjuiste, bindende aanwijzing van de Officier van Justitie.

De opvatting in Staat/Rotterdam - de decentrale overheid kan de schade verhalen op de Staat indien zij tot haar onrechtmatig handelen is gedwongen door (organen van) de centrale overheid - wordt in de lagere rechtspraak analoog toegepast in aansprakelijkheidszaken waarin een orgaan van een decentrale overheid, daartoe gedwongen door met het EG-recht strijdige wetgeving, een met het EG-recht strijdig besluit heeft genomen. In dit verband kan worden gewezen op de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank in de zaak Acciardi.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> | HR 16 juni 1950, NJ 1951, 653, m.nt. Verschuuren.

<sup>101</sup> | HR 25 september 1992, AB 1993, 131, m.nt. Van der Meulen.

<sup>102</sup> | Rb. Amsterdam 11 september 1996, Acciardi, Rawb 1997, 23, m.nt. De Lange.

<sup>98</sup> | Widdershoven 1997, p. 92-96.

<sup>99</sup> | Beide instrumenten zijn alleen in het civiele procesrecht geregeld en kunnen derhalve niet worden toegepast door de bestuursrechter.



Het ging in deze zaak om de vergoeding van de (rente)schade die was veroorzaakt doordat b en w van Amsterdam - conform de nationale wetgeving, maar in strijd met het EG-recht - de aanvraag van een IOAW-uitkering van Acciardi hadden geweigerd. In de hoofdprocedure werd de gemeente voor deze onrechtmatige weigering aansprakelijk gehouden en tot de schadevergoeding veroordeeld. In de vrijwaringszaak - de gemeente had de Staat in vrijwaring opgeroepen - werd de Staat vervolgens veroordeeld om deze schadevergoeding aan de gemeente te vergoeden. Daarbij was van belang dat de nationale onrechtmatige - namelijk met het EG-recht strijdige - wetgeving 'de gemeente had genoodzaakt aan Acciardi een uitkering te weigeren waarop hij naar gemeenschapsrechtelijke bepalingen wel recht had.' De rechtbank overwoog daarom als volgt: '(d)e schade die de gemeente door die weigering heeft veroorzaakt behoort zij te vergoeden. De bedragen gemoeid met die vergoeding kan de gemeente als eigen schade verhalen op de Staat aangezien de verplichting tot betaling van schadevergoeding aan Acciardi een rechtstreeks gevolg is van de door de Staat gepleegde onrechtmatige wetgeving'. Bij dit oordeel was - naar het oordeel van de rechtbank - van belang dat de nationale wetgeving de gemeente geen enkele beleids- of beoordelingsruimte liet om een EG-rechtconform besluit te nemen.

Volgt men de lijn van de Amsterdamse rechtbank, dan kan de conclusie zijn dat decentrale overheden - en dus ook decentrale waterbeheerders - eventuele schadevergoeding wegens schending van verplichting tot toepassing van een richtlijn op de Staat kunnen verhalen, indien en voor zover zij door de centrale wetgeving tot deze schending zijn gedwongen. Bij deze conclusie past wel enige voorzichtigheid omdat de Hoge Raad op dit punt nog geen uitspraak heeft gedaan.

### 2.8.6 Schending van EG-recht door hoogste nationale rechters

In paragraaf 2.8.2 is reeds opgemerkt dat de lidstaten op grond van het EG-recht ook aansprakelijk zijn voor de schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van EG-recht door een hoogste nationale rechter. In het waterbeheer is dat doorgaans de ABRvS. In de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt deze aansprakelijkheid primair beschouwd als een rechtsmiddel voor *particulieren* tegen met het EG-recht strijdige rechtspraak. Of ook decentrale overheden (zoals decentrale waterbeheerders) op grond van het EG-recht over dit rechtsmiddel moeten beschikken, is daarom onzeker. Omdat deze mogelijkheid niet bij voorbaat moet worden uitgesloten en omdat het in elk geval denkbaar is dat een particulier die zijn zaak tegen een (decentrale) waterbeheerder bij de ABRvS heeft verloren, een aansprakelijkheidactie start omdat hij de uitspraak van de ABRvS in strijd met het EG-recht acht, wordt aan dit rechtsmiddel enige aandacht besteed.

Sinds het arrest Köbler uit 2003 staat het vast dat een lidstaat op grond van het EG-recht ook aansprakelijk is voor schendingen van EG-recht door een hoogste nationale rechter.<sup>103</sup> Wie de ter zake bevoegde rechter is, wordt bepaald door het nationale recht. In Nederland moeten aansprakelijkheidsclaims wegens onrechtmatige rechtspraak tegen de Staat der Nederlanden worden ingediend bij de civiele rechter, in eerste aanleg de civiele sector van de rechtbank 's-Gravenhage.

Tegen een uitspraak van deze rechter staan de gebruikelijke rechtsmiddelen, hoger beroep bij het gerechtshof en cassatie-beroep bij de Hoge Raad, open. Is een particulier derhalve van mening dat de ABRvS in een uitspraak het EG-recht heeft geschonden, dan kan hij in beginsel een aansprakelijkheidsclaim aanhangig maken bij de Haagse rechtbank. De voorwaarden voor het ontstaan van deze aansprakelijkheid zijn deels identiek aan de in paragraaf 2.8.4 besproken algemene communautaire voorwaarden voor aansprakelijkheid voor schendingen van EG-recht: de geschonden EG-regeling moet ertoe strekken rechten aan particulieren toe te kennen; er dient direct causaal verband te zijn tussen de schending en de schade. Daarnaast geldt dat de schending in kwestie een 'kennelijke' moet zijn: van een dergelijke schending is in elk geval sprake als een hoogste nationale rechter eerdere rechtspraak van het Hof kennelijk heeft miskend. Gelet op deze strenge aansprakelijkheidsvoorwaarden zal van een succesvolle schadeclaim maar zelden sprake zijn.

### 2.8.7 Verdragsschendingsprocedure

Naast de aansprakelijkheidssanctie wegens schending van EG-recht - die zoals is gebleken ten uitvoer wordt gelegd op nationaal niveau ten gunste van particulieren - voorziet het EG-recht in een communautaire sanctie in geval van schendingen ervan. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de actie wegens het niet nakomen door een lidstaat van een krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichting. Deze actie kan worden ingesteld door de Commissie (artikel 226 EG) of een andere lidstaat (artikel 227 EG). In de praktijk geschiedt dit doorgaans door de Commissie en betreft het niet zelden de incorrecte omzetting en/of toepassing van richtlijnen. Ook het structureel niet handhaven van een (wel correct omgezette) EG-richtlijn kan voor de Commissie aanleiding zijn voor het starten van een procedure tegen een lidstaat.<sup>104</sup> De verdragsschendingsprocedure kan uitsluitend tegen de lidstaat worden gevoerd, omdat deze in zijn hoedanigheid van internationaal rechtspersoon gebonden is aan de Europese verdragen.<sup>105</sup> Zij kan wel betrekking hebben op een schending van het EG-recht door decentrale overheden, bijvoorbeeld decentrale waterbeheerders.

<sup>103</sup> | Zaak C-224/01, Köbler, AB 2003, 429, m.nt. Widdershoven; JB 2004/41, m.nt. MC. Hierover: Widdershoven & Ortlep 2004.

<sup>104</sup> | Zaak C-494/01, Commissie tegen Ierland, Jur. 2005, p. I-3331.

<sup>105</sup> | Lefeber 2000, p. 73.

De verdragsschendingsprocedure komt er in het kort op neer dat de Commissie eerst een advies opstelt omtrent de geconstateerde schending (artikel 226 EG). Wordt dit advies niet binnen de gestelde termijn opgevolgd, dan kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie. Indien het Hof vaststelt dat een lidstaat een communautaire verplichting inderdaad niet is nagekomen, dan dient de lidstaat de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van het arrest door het Hof (artikel 228 lid 1 EG). Gebeurt dat niet (tijdig), dan kan de Commissie de zaak opnieuw aan het Hof voorleggen. Deze is vervolgens bevoegd aan de lidstaat de betaling van een forfaitaire som (boete) of dwangsom op te leggen (artikel 228 lid 2 EG). De criteria voor het bepalen van de hoogte van deze sanctie(s) zijn: de duur van de inbreuk, de ernst ervan en de draagkracht van betrokken lidstaat. Bij de toepassing van deze criteria moet in het bijzonder rekening worden gehouden met de gevolgen van het niet-uitvoeren van het arrest voor de particuliere en publieke belangen en met de spoed waarmee de betrokken lidstaat wordt aangezet zijn verplichtingen na te komen. In zijn rechtspraak heeft het Hof uitgemaakt dat aan een in gebreke blijvende lidstaat ook een forfaitaire som (boete) én een dwangsom kan worden opgelegd.<sup>106</sup> De boete ziet in dat geval op het verleden, terwijl de dwangsom het voortduren van de schending in de toekomst beoogt tegen te gaan. De door het Hof opgelegde sanctie kunnen aanzienlijk zijn. Zo werd Frankrijk in zaak C-304/02 bestraft met een boete van tien miljoen euro en een dwangsom van zestig miljoen voor elk half jaar dat het land in gebreke zou blijven.

Voor decentrale waterbeheerders is het voorgaande op zich nog niet van belang, omdat - zoals gezegd - de verdragsschendingsprocedure niet tot hen kan zijn gericht. Toch is enige aandacht op zijn plaats. Het is namelijk allerminst ondenkbaar dat de Staat in de toekomst zal proberen om boetes en dwangsommen die haar worden opgelegd wegens schending van het EG-recht door decentrale overheden, door te schuiven naar die decentrale overheden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de onjuiste toepassing van een correct omgezette richtlijn door een decentrale waterbeheerder. Een dergelijke 'doorschuifmogelijkheid' is reeds te vinden in de Wet toezicht Europese subsidies.<sup>107</sup> Deze wet bevat diverse instrumenten waarmee de centrale overheid haar verantwoordelijkheid in de richting van de EG voor de correcte uitvoering van Europese subsidieregelingen door 'niet tot de Staat behorende bestuursorganen' beter kan waarmaken. Zo creëert zij een inlichtingenplicht voor de betrokken bestuursorganen, om de Minister op de hoogte te stellen van aan hen verstrekte EG-subsidies. Verder krijgt de Minister de bevoegdheid om deze bestuursorganen aanwijzingen te geven omtrent de

rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies. Ten slotte bevat de wet de bevoegdheid voor de Minister om, in geval de Staat door de EG aansprakelijk wordt gesteld voor verzuimen van deze bestuursorganen en verplicht wordt tot het betalen van een boete of een dwangsom dan wel tot terugbetaling van reeds verstrekte EG-subsidie, deze bedragen te verhalen op het betrokken bestuursorgaan.

Hoewel de organen van decentrale waterbeheerders 'niet tot de Staat behorende bestuursorganen' zijn en op zichzelf derhalve vallen binnen de reikwijdte van de wet, is zij voor hen voorsnog niet van belang. De reden hiervoor is dat de wet alleen betrekking heeft op (verzuimen bij) de uitvoering van Europese subsidieregelingen. Decentrale waterbeheerders voeren tot nu toe echter geen Europese subsidieregelingen uit. Niettemin blijkt eruit dat de centrale overheid zich wapent tegen de financiële risico's die de uitvoering van EG-recht door decentrale overheden met zich mee brengt.

Op dit moment bestaan er op centraal niveau concrete plannen om ook voor andere schendingen van EG-recht door decentrale overheden dan het incorrect uitvoeren van Europese subsidieregelingen het bestuurlijke toezichtsarsenaal van de rijksoverheid aanzienlijk uit te breiden. In het kabinetsstandpunt 'Europese dimensie van het toezicht' wordt daartoe de introductie van diverse instrumenten aangekondigd.<sup>108</sup> In de eerste plaats zal de centrale overheid de mogelijkheid krijgen om decentrale overheden bijzondere aanwijzingen te geven als zij krachtens het EG-Verdrag bestaande verplichtingen niet nakomen. In de tweede plaats zullen de taakverwaarlozingsregels uit de organieke wetgeving (ook de Waterschapswet) zich ook gaan uitstrekken tot beslissingen die op grond van het EG-recht worden gevorderd. Ten slotte zal er een verhaals- en regresrecht worden ingevoerd voor de Staat om een door de EG opgelegde boete of dwangsom te kunnen verhalen op een decentrale overheid in het geval deze sanctie is opgelegd wegens een schending van het EG-recht door die decentrale overheid. Mochten deze plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd, dan neemt het financiële belang van decentrale overheden (waterbeheerders) bij een correcte uitvoering van het EG-recht serieus toe.

#### 2.8.8 Bevindingen

In het voorafgaande hebben we met betrekking tot de aansprakelijkheid van (decentrale) overheden, bijvoorbeeld waterbeheerders, in geval van schending van EG-recht het volgende vastgesteld:

<sup>106</sup> | Zaak C-304/02, Commissie tegen Frankrijk, Jur. 2005, p. I-6263, AB 2006, 345, m.nt. De Moor-van Vugt.

<sup>107</sup> | Stb. 2002, 40.

<sup>108</sup> | Kamerstukken II 2003/2004, 21 109, nr. 138. Zie hierover Hessel 2005; Van Rijswijk 2005; Widdershoven 2007a.

- a Decentrale overheden lopen het risico dat financiële communautaire sancties die worden opgelegd aan de Staat wegens schending van EG-recht door decentrale overheden, in de toekomst op hen zullen worden verhaald.
- b Decentrale overheden zijn in beginsel aansprakelijk voor de schade die particulieren lijden door:
  - de incorrecte toepassing door hun organen van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld omdat termen en begrippen, zoals het lozing-begrip, niet richtlijnconform worden toegepast;
  - het niet remedial richtlijnconform toepassen van het nationale recht in het geval van incorrecte omzetting.
- c Decentrale overheden zijn ook aansprakelijk voor de schade die particulieren hebben geleden door het niet zelfstandig toepassen van rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen, ook al zijn deze door de centrale wetgever incorrect of niet-tijdig omgezet.
- d Indien en voor zover de decentrale overheden door de nationale wetgeving worden gedwongen tot het schenden van de richtlijn, kan de schadevergoeding mogelijk worden verhaald op de Staat.

## 2.9 ANALYSEKADER

In dit onderdeel wordt aan de hand van de conclusies en bevindingen uit dit hoofdstuk het kader geformuleerd dat in dit boek in den regel wordt gebruikt voor de analyse van de diverse richtlijnen en richtlijncomplexen. Wanneer dit om inhoudelijke redenen voor de hand ligt, worden twee of meer aandachtspunten tezamen besproken. Eveneens wordt van het analysekader afgeweken bij de bespreking van voorstellen van richtlijnen, omdat diverse aandachtspunten van het kader, bijvoorbeeld de wijze van omzetting en gebreken in de omzetting, daarvoor nog niet relevant zijn.

### 1 Algemene beschrijving van de richtlijn

Eerst wordt steeds een korte algemene beschrijving van de richtlijn gegeven. Daarbij komen aan de orde: de doelstelling van de richtlijn, de globale structuur van de richtlijn en de belangrijkste instrumenten.

### 2 De verplichtingen voor de lidstaat

Na de algemene beschrijving brengen we de uit de richtlijn voorgeschreven omzettings- en uitvoeringsverplichtingen voor de lidstaat in kaart. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan de verplichtingen die relevant (kunnen) zijn voor waterbeheerders.

### 3 De wijze van omzetting

We geven vervolgens aan op welke wijze de in de richtlijn voorgeschreven verplichtingen in Nederland zijn omgezet. Daarbij gaat het eerst en vooral om de vraag met behulp van welke wet of wetten de omzetting heeft plaatsgevonden. Indien daarover duidelijkheid bestaat, wordt ook ingegaan op toekomstige wetgeving die ter omzetting van een richtlijn zal worden vastgesteld. Bovendien wordt aangegeven welke juridische reguleringsinstrumenten (vergunningstelsels, algemene regels, convenanten, plannen met wisselende status, enzovoort) in Nederland worden ingezet voor de omzetting.

### 4 Gebreken in de omzetting

Na de wijze van implementatie komt aan de orde op welke punten de omzetting in Nederland gebrekkig is, dan wel EG-rechtelijke vragen oproept. De in paragraaf 2.4 vermelde eisen dienen hierbij als leidraad. Aandachtspunten zijn derhalve:

- a de dwingende status van de omzettingsinstrumenten;
- b de tijdigheid van de omzetting, inclusief de verplichting om na het moment van inwerkingtreding van een richtlijn geen maatregelen te nemen die het voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen;
- c de inhoudelijke nauwkeurigheid, duidelijkheid en volledigheid van de omzetting;
- d de gelding van de omzettingsinstrumenten op het gehele Nederlandse grondgebied.

Bij de beoordeling van de omzetting wordt ook aangegeven in welke gevallen een richtlijn correct is omgezet, maar met het oog op een correcte toepassing ervan de nationale omzettingswetgeving richtlijnconform moet worden uitgelegd.

### 5 De gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Daarna wordt aangegeven welke consequenties de onder punt 4 gesignaleerde gebreken in omzetting hebben voor de praktijk van de (decentrale) waterbeheerders. Daarbij spelen drie vragen:

#### Vraag 5a

Bij de toepassing van welke bevoegdheden op basis van welke wet(ten) loopt de (decentrale) waterbeheerder aan tegen het omzettingsgebrek en dient hij zich de vraag te stellen in hoeverre hij met behulp van de hierna vermelde instrumenten zorg kan dragen voor een correcte doorwerking van de EG-richtlijn?

*Vraag 5b*

Welke mogelijkheden biedt het instrument van richtlijnconforme uitleg aan waterbeheerders om een correcte uitvoering van de richtlijn te bereiken? De in paragraaf 2.6 en 2.7 vermelde bevindingen dienen hierbij als leidraad. Aandachtspunten zijn derhalve:

- a de plicht tot richtlijnconforme uitleg geldt zowel voor rechtstreeks als niet-rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen;
- b de plicht tot richtlijnconforme uitleg van nationale termen en begrippen geldt zonder meer in het geval van correcte omzetting;
- c richtlijnconforme uitleg om omzettingsgebreken te herstellen (remedial conforme uitleg) is alleen toegestaan, indien: de verschillen tussen het nationale recht en de richtlijn niet al te groot zijn, deze uitleg niet tot een contra legem toepassing van het nationale recht leidt. Conforme uitlegging is bovendien niet toegestaan om de reikwijdte van een verbodsbepaling, gekoppeld aan een vergunningplicht, uit te breiden.

*Vraag 5c*

Welke mogelijkheden biedt het instrument van rechtstreekse werking aan waterbeheerders om de correcte toepassing van de richtlijn te bereiken? De in paragraaf 2.5 en 2.7 vermelde bevindingen dienen hierbij als leidraad. Aandachtspunten zijn derhalve:

- a Is de richtlijnbeepaling rechtstreeks werkend? Daarvan is in de eerste plaats sprake indien de bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd; alsdan heeft de lidstaat bij de toepassing ervan geen enkele beleidsruimte. In de tweede plaats kunnen richtlijnbeepalingen die de lidstaat wel beoordelingsruimte laten, wat betreft de grenzen van die ruimte, voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en derhalve in zoverre rechtstreeks werken.
- b Van strijd met een rechtstreeks werkende bepaling is niet alleen sprake indien de voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen of voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke grenzen hiervan materieel worden overschreden, maar ook indien deze niet expliciet in de beoordeling worden betrokken.
- c Indien het nationale recht in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn, moet de waterbeheerder (ook ambtshalve) het nationale recht buiten toepassing laten en de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn zelfstandig toepassen, indien deze toepassing geen negatieve consequenties heeft voor een particulier.

- d Voor zover deze toepassing wel negatieve consequenties heeft voor een particulier (doorgaans het bedrijf dat een vergunning aanvraagt), mag een waterbeheerder hiertoe pas overgaan als een andere particulier (milieugroep of individu) op de rechtstreeks werkende richtlijnbeepaling beroep heeft gedaan.

**6 Samenvatting**

Tot slot worden in hoofdstuk 24 de belangrijkste bevindingen vanuit het perspectief van de waterbeheerder samengevat.

↳ *Richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (geconsolideerde tekst)<sup>109</sup>*



109 | Pb 2006 L 64/52. Bij Richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (Pb. 2006 L64/52 is Richtlijn 76/464/EEG ingetrokken. Op grond van artikel 13 gelden verwijzingen naar richtlijn 76/464 als verwijzingen naar richtlijn 2006/11/EG en worden gelezen volgens een bijgevoegde concordantietabel.

110 | Richtlijn 80/68, Richtlijn van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, Pb. 1980 L20/43.

111 | Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de lijst van prioritair stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, Pb. L331/1.

112 | Richtlijn 82/176, Richtlijn van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden, Pb. 1982 L81/29; richtlijn 83/513, Richtlijn van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, P. 1983 L291/1; richtlijn 84/156, Richtlijn van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden, Pb. 1984 L74/49; richtlijn 84/491, Richtlijn van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, Pb. 1984 L247/11; richtlijn 86/280, Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage bij richtlijn 76/464 vallende gevaarlijke stoffen, Pb. 1986 L181/16, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 91/692, Pb. 1991 L377/48.

### 3.1 ALGEMENE TOELICHTING

Richtlijn 2006/11 EG is een nieuwe geconsolideerde tekst van richtlijn 76/464/EEG. De richtlijnummers worden hier door elkaar gebruikt.

Richtlijn 76/464 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 (verder richtlijn 76/464), heeft als doel het aquatisch milieu in de Gemeenschap te beschermen 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 zowel oppervlaktewateren in het binnenland, territoriale zeewateren, kustwateren als grondwateren. Grondwateren vielen onder de werking van richtlijn 76/464 tot de Grondwaterrichtlijn in 1980 van kracht werd.<sup>110</sup> Daarmee is artikel 4 van richtlijn 76/464 niet langer van toepassing.

De richtlijn maakt een onderscheid tussen twee soorten stoffen, die op verschillende lijsten in bijlagen bij de richtlijn zijn geplaatst. Voor lozingen van zowel zwarte- als grijze-lijststoffen geldt een verplichte vergunning. De wijze waarop de emissienormen in de vergunning worden bepaald, verschilt echter voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water is een nieuwe lijst van prioritair stoffen vastgesteld.<sup>111</sup>

Op lijst I zijn zogenoemde zwarte-lijststoffen geplaatst. Dit zijn gevaarlijke stoffen die zijn gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie. Lozingen van deze stoffen moeten op termijn geheel worden beëindigd. De Raad stelt voor deze gevaarlijke stoffen (emissie)grenswaarden vast. Lidstaten moeten deze grenswaarden toepassen, tenzij een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid dat alle wateren aan de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voldoen. De grenswaarden worden vastgesteld op basis van de toxiciteit, de persistentie of de bio-accumulatie van een stof, met inachtneming van de beste beschikbare technische middelen. Door de Raad worden eveneens kwaliteitsdoelstellingen vastgesteld voor zwarte-lijststoffen. De door de Raad vast te stellen grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen zijn neergelegd in dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464.<sup>112</sup>

Voor zwarte-lijststoffen bevat de vergunning emissienormen die de door de Raad vastgestelde grenswaarden niet mogen overschrijden. De lidstaten kunnen voor

de lozing van zwarte-lijststoffen strengere emissienormen opleggen dan de door de Raad vastgestelde grenswaarden. Wanneer uit de vergunningaanvraag blijkt dat niet aan de emissienormen kan worden voldaan, moet de vergunning worden geweigerd. Wanneer de vergunninghouder de emissienormen niet in acht neemt, dient het bevoegd gezag alle maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat wel aan de emissienormen wordt voldaan en zo nodig moet de lozing worden verboden.

Lijst II bevat zogenoemde grijze-lijststoffen. Dit zijn stoffen die een schadelijke werking op het water hebben, maar die schadelijke werking kan beperkt zijn tot een bepaald gebied en kan afhangen van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan. 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.

Voor grijze-lijststoffen moeten de emissienormen worden berekend aan de hand van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen, welke zijn opgenomen in het hierboven genoemde, door de lidstaten vast te stellen, programma. De programma's kunnen ook specifieke voorschriften bevatten die betrekking hebben op de samenstelling en het gebruik van stoffen en producten. De programma's moeten rekening houden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn en ze moeten termijnen bevatten voor de uitvoering van het programma. Deze programma's dienen er ook voor om de Commissie inzicht te verschaffen in de vraag of de programma's van de lidstaten voldoende zijn geharmoniseerd. Hiervoor hoeft echter slechts een programma in beknopte vorm aan de Commissie te worden overlegd.

Richtlijn 76/464 kent een stand-stillbepaling die inhoudt dat de maatregelen die op grond van de richtlijn worden genomen, er in geen geval toe mogen leiden dat de verontreiniging van de wateren toeneemt.

Indien nodig kunnen lidstaten, alleen of samen met andere lidstaten, strengere voorschriften vaststellen dan op grond van de richtlijn wordt beoogd.

### 3.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

Richtlijn 76/464 ziet op de bescherming van het aquatisch milieu tegen verontreinigingen. Dat betekent dat een aantal begrippen van belang is om de reikwijdte

van de richtlijn te doorgronden. Het betreft de begrippen ‘aquatisch milieu’, dat inzicht geeft op welke wateren de richtlijn ziet, ‘verontreiniging’ en ‘lozing’. Deze begrippen worden in artikel 1 van de richtlijn gedefinieerd en zijn in de jurisprudentie verder uitgewerkt. Artikel 2 bevat een opdracht aan de lidstaten op welke wijze het doel van de richtlijn moet worden bereikt. Hierin worden de verschillende regimes voor zwarte- en grijze-lijststoffen geïntroduceerd. De artikelen 3, 5 en 6 hebben betrekking op het regime voor zwarte-lijststoffen. Artikel 7 geeft meer duidelijkheid over het vereiste regime voor grijze-lijststoffen. De artikelen 8, 9 en 10 geven algemene bepalingen, terwijl de artikelen 7, 11 en 13 met name betrekking hebben op rapportageverplichtingen. Artikel 6 en 14 regelen de wijziging van de lijsten I en II.

#### ► ARTIKEL 1

Richtlijn 76/464 is van toepassing op oppervlaktewateren in het binnenland, op territoriale zeewateren, op kustwateren en grondwateren. Na inwerkingtreding van de Grondwaterrichtlijn valt grondwater niet langer onder richtlijn 76/464. Daarmee is ook artikel 4 vervallen en wordt dit artikel hier niet verder besproken, maar bij de Grondwaterrichtlijn.

*Oppervlaktewateren* zijn alle stilstaande of stromende, zoete oppervlaktewateren die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden. *Kustwateren* zijn 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 uitstrekken 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.

Een *verontreiniging* is 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.

Een *lozing* is iedere handeling waarbij zwarte- of grijze-lijststoffen in de in lid 1 bedoelde wateren 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.

Het Hof van Justitie heeft in twee arresten van 29 september 1999 meer duidelijkheid gegeven over de reikwijdte van het begrip lozing, en daarmee over de reikwijdte van richtlijn 76/464.<sup>113</sup> De reikwijdte van het begrip lozing is van belang omdat er voor lozingen wél en voor verontreinigingen vanuit andere bronnen géén vergunning hoeft te worden verleend die voldoet aan de eisen van richtlijn 76/464. Het Hof van Justitie geeft als definitie van het begrip lozing: elke aan een persoon toe te schrijven handeling, waarbij een van de in lijst I of lijst II van de bijlage van richtlijn 76/464 genoemde stoffen direct of indirect in de wateren waarop richtlijn 76/464 van toepassing is, wordt gebracht. De afstand tussen het oppervlaktewater en de plaats van uitstoot van verontreinigde stoom is slechts relevant voor de vraag of het uitgesloten dient te worden geacht dat de verontreiniging van het water volgens algemene ervaringsregels als voorzienbaar kan worden beschouwd, hetgeen zou beletten dat deze verontreiniging wordt toegeschreven aan de veroorzaker van de stoom.

Het Hof maakte in deze uitspraken nog niet expliciet duidelijk wat nu bepalend moet zijn: de handeling die de verontreiniging veroorzaakt, of de vraag of de verontreiniging aan een bepaalde veroorzaker kan worden toegewezen. In zaak C-282/00 (Commissie vs Ierland) stelt het Hof wel duidelijk dat voor de reikwijdte van het begrip lozing - en daarmee voor de reikwijdte van de vergunningplicht - de voorzienbaarheid van de verontreiniging bepalend is.

Het is de bedoeling van het Hof dat de begrippen lozen en diffuse bronnen elkaar uitsluiten. Diffuse bronnen vallen per definitie niet onder het begrip lozen. Andere significante bronnen, met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen van verontreiniging, zijn verontreinigingen die op grond van richtlijn 86/280 dienen te worden verminderd met behulp van programma's. Het regime voor andere significante bronnen wordt besproken bij richtlijn 86/280.

#### ► ARTIKEL 2

Artikel 2 bevat een opdracht aan de lidstaten op welke wijze zij het algemene doel van de richtlijn dienen te verwezenlijken. Daartoe wordt een onderscheid geïntroduceerd tussen zwarte- en grijze-lijststoffen, waarvoor een ander doel en een ander juridisch regime geldt. De lidstaten nemen alle passende maatregelen om de verontreiniging van de wateren met gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die voorkomen op de zwarte-stoffenlijst (lijst I van de bijlage) te beëindigen. Voor gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die voorkomen op de grijze-stoffenlijst (lijst II van de bijlage) moet de verontreiniging van de wateren worden verminderd.

<sup>113</sup> | HvJ EG 29 september 1999, zaak C-231/97, Van Rooij, Jur. 1999, p. I-6355, Het Waterschap 2000, p. 268-270, MR 1999, nr. 73; HvJ EG 29 september 1999, zaak C-232/97, Nederhoff en Zn, Jur. 1999, p. I-6385, Het Waterschap 2000, p. 268-270, MR 1999, nr. 73, AB 2001, nr. 21. Zie ook Van Rijswijk 2003a.

De maatregelen moeten overeenkomstig de richtlijn zijn, waarbij wordt opgemerkt dat dit slechts een eerste stap is om het doel van de richtlijn te bereiken. Het regime voor zwarte-lijststoffen wordt verder uitgewerkt in de artikelen 3, 5 en 6. Het regime voor grijze-lijststoffen wordt uitgewerkt in artikel 7.

### ► ARTIKEL 3

Voor iedere lozing die een zwarte-lijststof kan bevatten, is een voorafgaande vergunning nodig die wordt verleend door de bevoegde autoriteit van de lidstaat. Voor lozingen van zwarte-lijststoffen op de in de richtlijn bedoelde wateren of op het riool moeten in de vergunning emissienormen worden gesteld. In de vergunning voor bestaande lozingen moet een termijn worden opgenomen waarbinnen de lozers aan de vergunningvoorwaarden moeten voldoen. De vergunning mag slechts worden verleend voor een beperkte duur. De vergunning mag worden verlengd mits eventuele strengere communautaire grenswaarden daarin worden opgenomen.

In de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464 wordt bepaald dat de vergunningen ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek worden onderworpen. Dit duidt op een actualiseringsplicht van een vergunning voor onbepaalde tijd. Naar onze mening is in ieder geval een vergunning van beperkte duur verplicht op grond van richtlijn 76/464. Wordt een vergunning voor bijvoorbeeld langere tijd (bijvoorbeeld tien jaar) verleend, dan dient de tijdelijke vergunning na vier jaar opnieuw onderzocht en geactualiseerd te worden.

Nu de implementatietermijn van de IPPC-richtlijn is verstreken, geldt artikel 3 van richtlijn 76/464 (waarin de verplichte en tijdelijke vergunning voor lozingen van zwarte-lijststoffen is opgenomen) niet langer voor lozingen vanuit nieuwe IPPC-installaties. In de tekst van de nieuwe richtlijn 2006/11/EG is deze wijziging verwerkt.

### ► ARTIKEL 5

In de emissienormen voor de lozing van zwarte-lijststoffen moet de toelaatbare maximumconcentratie van een stof worden bepaald. In geval van verdunning moet de grenswaarde worden gedeeld door de verdunningsfactor. Eveneens moet de in de lozingen toelaatbare maximumhoeveelheid van een stof tijdens een of meer bepaalde perioden in de emissienorm bij de vergunning worden opgenomen (lid 1). Lidstaten kunnen in de vergunning strengere emissienormen opnemen dan op grond van de communautaire grenswaarden noodzakelijk is, daarbij

dient met name rekening te worden gehouden met toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie (lid 2). Indien de lozer verklaart dat hij de opgelegde emissienormen niet in acht kan nemen, of wanneer het bevoegd gezag dit constateert, moet de vergunning worden geweigerd (lid 3). Indien de emissienormen niet in acht worden genomen nadat een vergunning is verleend, neemt het bevoegd gezag alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat wel aan de voorwaarden van de vergunning wordt voldaan of dat de vergunning wordt verboden (lid 4).

Artikel 5 is voor lozingen vanuit IPPC-installaties met de inwerkingtreding van de IPPC-richtlijn vervallen. Ook dit artikel vindt men in de tekst van richtlijn 2006/11/EG aangepast terug.

### ► ARTIKEL 6

Artikel 6 reguleerde de vaststelling van grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen door de Raad. Vaststelling van grenswaarden geschiedt met inachtneming van de beste beschikbare technische middelen. Op grond van artikel 6 zijn de dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464 tot stand gebracht, te weten: richtlijn 82/176, richtlijn 83/513, richtlijn 84/156, richtlijn 84/491, richtlijn 86/280 en richtlijn 88/347. Concreet betekende dit dat van de 132 zwarte-lijststoffen slechts voor achttien stoffen daadwerkelijk grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen op communautair niveau zijn vastgesteld. Voor vijftien stoffen is door de Commissie een voorstel tot wijziging van de richtlijn ingediend. Dit betekent dat voor 99 zwarte-lijststoffen geen grenswaarden en kwaliteitsnormen op communautair niveau zijn vastgesteld. Deze 99 stoffen vallen daarmee onder de grijze-stoffenlijst (lijst II) en daarmee onder het regime van grijze-lijststoffen.

Artikel 6 van richtlijn 76/464 is met de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60) vervallen en is dan ook in de tekst van richtlijn 2006/11/EG vervallen.

### ► ARTIKEL 7

Artikel 7 geeft regels waaraan moet worden voldaan bij de vermindering van de verontreiniging door grijze-lijststoffen. In de eerste plaats dienen de lidstaten hiervoor programma's op te stellen. Voor de uitvoering van deze programma's dienen ze gebruik te maken van de middelen genoemd in de leden 2 en 3 van artikel 7 (lid 1). Dit houdt in dat voor iedere lozing een voorafgaande vergunning wordt verleend, waarin emissienormen worden opgenomen, die worden berekend aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen (lid 2). Deze kwaliteitsdoelstellingen moeten



114 | Zaken C-285/96 (Italië), C-214/96 (Spanje), C-232/95, C-233/95, C-384/97 (Griekenland), C-261/98 (Portugal), C-184/97 (Duitsland), C-207/97 (België), C-333/99 (Frankrijk), C-152/98 (Nederland), C-130/01 (Frankrijk) (M en R 2003, nr. 102) en C-282/02 (Ierland) (M en R 2005, nr. 77).

zijn opgenomen in de hierboven genoemde programma's (lid 3). De programma's kunnen ook specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben. In de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn (lid 4). De programma's bevatten eveneens termijnen voor de tenuitvoerlegging ervan (lid 5). Zowel de programma's als de resultaten moeten in beknopte vorm aan de Commissie worden meegedeeld (lid 6). De Commissie vergelijkt de programma's van de lidstaten om te zien of de tenuitvoerlegging ervan voldoende geharmoniseerd is.

Lange tijd heeft onduidelijkheid bestaan over de vraag wat een programma ex artikel 7 moet inhouden. Uit een reeks van veroordelingen door het Hof van Justitie is het volgende af te leiden.<sup>114</sup> De lidstaten dienen programma's op te stellen met behulp waarvan de verontreiniging verminderd dient te worden. Deze programma's dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- de krachtens artikel 7 van de richtlijn op te stellen programma's moeten specifiek zijn;
- de specificiteit van de programma's bestaat hierin, dat zij een totale en samenhangende benadering moeten inhouden, met het karakter van een concrete en gestructureerde planning;
- de programma's dienen het hele nationale grondgebied te omvatten en te zien op alle oppervlaktewateren, waaronder bijvoorbeeld ook kanalen;
- zij moeten betrekking hebben op de vermindering van de verontreiniging veroorzaakt door alle grijze-lijststoffen die in de nationale context van de lidstaat van belang zijn, gelet op de in diezelfde programma's vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voor de ontvangende wateren;
- zij onderscheiden zich daarmee van zowel een algemeen saneringsprogramma, als van een geheel van concrete maatregelen ter beperking van de verontreiniging;
- de in voorafgaande vergunningen neergelegde emissienormen moeten worden berekend op basis van de in de betrokken programma's neergelegde kwaliteitsdoelstellingen, die het resultaat zijn van het onderzoek van de ontvangende wateren;
- er dient een programma in de zin van artikel 7 te zijn, wat bestaat uit een samenhangend stelsel van kwaliteitsdoelstellingen voor een bepaalde waterloop of waterbekken;
- het is eveneens van belang dat het een samenhangend stelsel is en niet een reeks op zichzelf staande of concrete maatregelen, terwijl ook een geïntegreerde

benadering zonder doelstellingen per stof niet voldoende is;

- een samenhangend stelsel moet een algemeen en gestructureerd programma zijn voor de vermindering van verontreiniging;
- dit programma moet kwaliteitsdoelstellingen bevatten voor alle relevante stoffen;
- de richtlijn eist een strategie per stof. Er dienen dus per waterloop en per stof waterkwaliteitsdoelstellingen vastgesteld te worden die een samenhangend geheel vormen;
- het programma moet eveneens de termijnen bevatten voor de uitvoering van de voorgenomen projecten;
- deze eisen gelden zowel voor de grijze-lijststoffen, als voor de zwarte-lijststoffen waarvoor nog geen emissiegrenswaarden zijn vastgesteld;
- het programma kan niet worden vervangen door andere maatregelen, ook niet als die strengere emissienormen bevatten dan de richtlijn vereist, of wanneer daardoor de kwaliteit van het oppervlaktewater wel verbetert;
- de programma's moeten in een zodanige vorm aan de Commissie worden aangeboden, dat ze gemakkelijk kunnen worden onderzocht, met het oog op een onderlinge vergelijking en een geharmoniseerde toepassing ervan in alle lidstaten.

In artikel 22, lid 3, van de Kaderrichtlijn water wordt lidstaten de mogelijkheid geboden bij het vaststellen van de programma's ex artikel 7 de beginselen van de Kaderrichtlijn toe te passen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

#### ► ARTIKEL 8, 9 EN 10 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 8 van richtlijn 76/464 bepaalt dat door de maatregelen die ten gevolge van de richtlijn worden genomen de kwaliteit van wateren die niet onder de richtlijn vallen, niet mag verslechteren. Bovendien dienen de lidstaten elke handeling te verbieden die de bedoeling heeft bepalingen van de richtlijn te ontduiken of handelingen die dat resultaat tot gevolg hebben. Zo wordt voorkomen dat de verontreiniging wordt afgewenteld op andere wateren, welke niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Artikel 9 bevat een stand-stillbepaling; toepassing van maatregelen op grond van richtlijn 76/464 mag er niet toe leiden dat de verontreiniging van wateren die wel onder de richtlijn vallen, direct of indirect toeneemt. Ten slotte wordt de lidstaten in artikel 10 de mogelijkheid geboden om, indien dat nodig is, strengere voorschriften vast te stellen.

### ► ARTIKEL 7, 11 EN 13 RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN

Om de Commissie inzicht te geven in de maatregelen die in de diverse lidstaten worden genomen op grond van richtlijn 76/464, en om inzicht te verkrijgen in de bronnen van verontreiniging en de toestand die het aquatisch milieu in de Gemeenschap heeft, bevat de richtlijn een aantal meet- en rapportageverplichtingen.

Op grond van artikel 7 dienen de lidstaten de programma's voor de vermindering van de verontreiniging door grijze-lijststoffen en de resultaten die met behulp van de programma's zijn behaald, in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen. Op grond van deze overzichten kan de Commissie beoordelen of de verschillende programma's van de lidstaten voldoende zijn geharmoniseerd.

Er dient op grond van artikel 11 door de bevoegde autoriteit (bevoegd gezag) een inventarisatie te worden gemaakt van de zwarte-lijststoffen die op de wateren die onder de richtlijn vallen, kunnen worden geloosd en waarvoor emissienormen van toepassing zijn. Meetmethoden worden door de Commissie vastgesteld op grond van artikel 12.

Artikel 13 bevat een opsomming van de informatie die de lidstaten aan de Commissie moeten verschaffen. Hiertoe is in 1991 door de Raad van de Europese Gemeenschappen richtlijn 91/692/EEG tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied vastgesteld. Deze richtlijn beoogt de rationalisatie met betrekking tot de toezending van informatie en de publicatie van verslagen over communautaire richtlijnen inzake milieubescherming op het terrein van lucht, water en afvalstoffen. Hieruit volgt dat driejaarlijkse rapportages moeten worden ingediend. De eerste rapportage over de sector water betrof de periode 1993-1995. De tweede rapportage betrof de verslagperiode 1996-1998. Dit betrof Werkgroep EU-waterrapportages, juni 2000, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, waarbij voor de eerste druk gebruik is gemaakt van de herziene versie van mei 2002. Voor deze tweede druk gebruiken wij de 'Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen over de verslagperiode 2002-2004', opgesteld in januari 2006 en aan de Commissie verzonden in oktober 2006.

De informatie die moet worden verstrekt, betreft:

- bijzonderheden over de vergunningen die zijn verleend voor de lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen;

- de resultaten van de inventarisatie van de lozingen van zwarte-lijststoffen;
- de resultaten van de controle door het nationale meetnet. Beschikking 77/795 bevat lijsten van meetstations, de parameters waarover informatie moet worden uitgewisseld en de referentiemethoden;<sup>115</sup>
- aanvullende inlichtingen over de programma's ter vermindering van de lozingen van grijze-lijststoffen.

Artikel 13 is gewijzigd naar aanleiding van Richtlijn 91/692 van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied.

De informatie die de Commissie op deze wijze verkrijgt, mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij is gevraagd en inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen mogen niet openbaar worden gemaakt.

### 3.3 AFSTEMMING MET ANDERE RICHTLIJNEN

Richtlijn 76/464 maakt deel uit van het bredere terrein van het Europese waterrecht en milieurecht. Dat doet de vraag rijzen hoe de verhouding tussen de verschillende richtlijnen is.

#### *Afstemming van richtlijn 76/464 met richtlijn 76/769*

In het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-231/97, kwam de afstemming van richtlijn 76/464 met richtlijn 76/769 aan de orde, omdat de vergunningverlener voor het gebruik van gecreosoteerde palen voorschreef, dat eerst naar alternatieven moest worden gezocht. Omdat deze alternatieven ook aanwezig zijn, komt een dergelijke eis erop neer, dat vergunningverlening niet, of slechts zelden mogelijk is. Het betreffende product (creosootolie) is op grond van richtlijn 76/769 wel toegelaten. Het Hof is duidelijk: richtlijn 76/769 staat toe strengere voorschriften te stellen, ook wanneer dit leidt tot een vergunning die niet, of slechts bij hoge uitzondering wordt verleend, omdat richtlijn 76/769 in artikel 1 andere communautaire voorschriften uitdrukkelijk eerbiedigt. Dit wordt verklaard door het feit dat richtlijn 76/769 een ander onderwerp betreft, namelijk het vrije verkeer van goederen en het op de markt brengen van stoffen en producten, terwijl richtlijn 76/464 specifiek de bescherming van water op het oog heeft. Bij een eventuele strijd tussen deze richtlijnen, moet de waterrichtlijn om die reden zonder meer voorrang hebben.

#### *Afstemming van richtlijn 76/464 met de Nitraatrichtlijn*

Naar aanleiding van de uitleg die het Hof van Justitie geeft aan het begrip lozing

<sup>115</sup> | Beschikking van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap.

uit richtlijn 76/464, rijzen enkele vragen over de afstemming met de Nitraatrichtlijn. Voor verontreinigingen van oppervlaktewater door meststoffen, voorziet de Nitraatrichtlijn in programma's en maatregelen om deze verontreiniging terug te dringen. De Nitraatrichtlijn gaat uit van een regulering van verontreinigingen, waarbij diffuse bronnen niet worden uitgesloten. Dit blijkt uit de definities van de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn kent geen expliciete vergunningplicht voor het lozen van meststoffen in oppervlaktewater, maar omdat de Nitraatrichtlijn uitgaat van een ruim begrip verontreiniging, dat zowel lozingen als verontreinigingen vanuit diffuse bronnen omvat en het vergunningregime van richtlijn 76/464 expliciet uitsluit moet aangenomen worden dat voor zover oppervlaktewater wordt verontreinigd door het lozen van meststoffen, er voor deze lozingen een vergunningplicht geldt op grond van richtlijn 76/464. Naar aanleiding van arresten van het Hof van Justitie van 8 september 2005 (C-121-03 en C-416/02) rijst de vraag of deze uitleg van de verhouding tussen richtlijn 76/464 en de Nitraatrichtlijn nog steeds zo moet worden gezien. De uitspraak zag op de verhouding tussen de Grondwaterrichtlijn (richtlijn 80/68) en de Nitraatrichtlijn. In deze uitspraken stelt het Hof van Justitie dat 'het stelsel inzake bescherming van het water tegen verontreiniging door dierlijke mest op gemeenschapsniveau niet op richtlijn 80/68 maar op richtlijn 91/676 (Nitraatrichtlijn) berust'. Onduidelijk is of de verontreiniging van oppervlaktewater in het kader van het Gemeenschapsrecht ook exclusief op de Nitraatrichtlijn rust.

#### ***Afstemming van de Habitatrichtlijn met andere waterrichtlijnen, in het bijzonder richtlijn 76/464***

Er zijn geen expliciete afstemmingsbepalingen tussen de Habitatrichtlijn en andere waterrichtlijnen. De Habitatrichtlijn heeft een alomvattende bescherming als doel. Er kan niet worden volstaan met maatregelen uit een wettelijke regeling, die slechts één milieucompartment of terrein bestrijken. Wel staan in de Kaderrichtlijn water bepalingen, waarin uitdrukkelijk verwezen wordt naar de Habitatrichtlijn. Deze houden over het algemeen in, dat de maatregelen en het beschermingsniveau dat de Habitatrichtlijn voorstaat, volledig gerespecteerd dienen te worden. Ook voor richtlijn 76/464 dient ervan uit te worden gegaan, dat aan het beschermingsniveau van de Habitatrichtlijn voldaan dient te worden.

#### ***Afstemming van richtlijn 76/464 met de IPPC-richtlijn***

De na richtlijn 76/464 in werking getreden IPPC-richtlijn reguleert deels dezelfde verontreinigingen, namelijk voor zover waterverontreiniging plaatsvindt vanuit bepaalde, bij de richtlijn aangewezen, installaties. Dit betekent dat voor lozingen

vanuit die installaties voldaan moet worden aan de procedurele eisen van de IPPC-richtlijn.

De waterrichtlijnen en in het bijzonder richtlijn 76/464, geven de inhoudelijke (materiële) eisen, waaraan de integrale milieuvergunning op grond van de IPPC-richtlijn moet voldoen.

Voor de afstemming met richtlijn 76/464 zijn ook de overgangsbepalingen in de IPPC-richtlijn van belang. Zo zijn de tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen in oppervlaktewater of riool (artikel 3), de bepalingen over de inhoud en betekenis van de emissienormen (artikel 5), de bepaling dat emissiegrenswaarden niet van toepassing zijn indien alle kwaliteitsdoelstellingen zijn bereikt (artikel 6 lid 3) en het vereiste van een vergunning met emissiegrenswaarden die worden bepaald aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen voor de lozingen van grijze-lijststoffen (artikel 7 lid 2), als ook de emissiegrenswaarden en milieu-kwaliteitseisen die voor oppervlaktewateren zijn vastgesteld, van toepassing op bestaande installaties, zolang de bevoegde autoriteiten de nodige maatregelen om ook bestaande installaties conform de IPPC-richtlijn in werking te hebben (artikel 5 IPPC-richtlijn), nog niet hebben getroffen. Voor nieuwe installaties zijn de bovengenoemde artikelen niet meer van toepassing vanaf de datum dat de IPPC-richtlijn wordt toegepast. Wanneer de in de artikelen 4 (vergunning voor nieuwe installaties), 5 (vergunning voor bestaande installaties) of 12 (wijziging van de vergunning in verband met een belangrijke wijziging in de installatie) van de IPPC-richtlijn genoemde maatregelen zijn getroffen, geldt de uitzondering van artikel 6, lid 3, van richtlijn 76/464 niet meer.

### **3.4 IMPLEMENTATIE VAN DE GEVAARLIJKE STOFFENRICHTLIJN**

De implementatie van de bepalingen van richtlijn 76/464 moet in verschillende wetten worden gezocht, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) met de bijbehorende lagere regelgeving. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de richtlijn is geïmplementeerd in het Nederlandse recht en waar zich eventuele implementatieproblemen (kunnen) voordoen. Welke consequenties dat voor waterbeheerders heeft, wordt nader uitgewerkt in de paragrafen 3.5 en 3.6.

#### **3.4.1 Definities en reikwijdte van de richtlijn**

De Wvo reguleert de bestrijding en voorkoming van verontreiniging van oppervlaktewater, inclusief de territoriale wateren (artikel 3 Wvo). De Wvo stelt geen regels voor lozingen in volle zee. Hiervoor worden regels gesteld op grond van de Wet verontreiniging zeewater, de Wvz. Artikel 1 lid 4 Wvo verbiedt de lozingen

met behulp van een werk vanaf of over het grondgebied van Nederland in het water van de volle zee. De Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag voor de vergunningverlening. De reikwijdte van de Wvo ziet dus met name op oppervlaktewater, maar definieert dit begrip niet.

#### **Het begrip oppervlaktewater**

Het begrip oppervlaktewater in richtlijn 76/464 omvat oppervlaktewater in het binnenland, estuaria, andere interne kustwateren dan estuaria en de territoriale zeewateren. Het begrip wordt in de jurisprudentie over de Wvo ruim uitgelegd, zodat hier in ieder geval de oppervlaktewateren uit richtlijn 76/464 onder vallen. Onder oppervlaktewater wordt verstaan: een - anders dan incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin een zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een, ter berging van afval gegraven, bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.<sup>116</sup>

Deze definitie is in zekere zin ruimer dan die welke richtlijn 76/464 hanteert: er valt ook droogvallende rivierbedding onder. Anderzijds beperkt de richtlijn zich niet tot oppervlaktewateren waarin zich een ecosysteem bevindt.

#### **Het begrip verontreiniging**

Richtlijn 76/464 reguleert verontreinigingen. De Wvo kiest voor het reguleren van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen, in welke vorm dan ook (artikel 1 lid 1 Wvo). Ook dit wordt in de Wvo niet nader gedefinieerd, maar uit de jurisprudentie blijkt dat hiermee voldaan kan worden aan de verontreinigingen waar richtlijn 76/464 op ziet. Zo hoeft niet te worden aangetoond dat afvalstoffen die worden geloosd, het water daadwerkelijk verontreinigen. Een vergunningplicht is al noodzakelijk wanneer een van de drie situaties zich voordoet. Een verontreinigende of schadelijke stof is elke stof die, wanneer zij in het oppervlaktewater wordt gebracht, het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater aantast, of leidt tot een vermindering van de kwaliteit van het water. Zo vallen ook verzilt water of zuurstofarm water onder de reikwijdte van de Wvo. De waterbeheerder dient het begrip 'verontreiniging' richtlijnconform te interpreteren.

#### **Het begrip lozing**

Richtlijn 76/464 reguleert lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen. De Wvo kent

het begrip lozing niet, maar stelt regels voor het brengen van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen in oppervlaktewater. De Wvo is in 1981 gewijzigd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 76/464, onder meer ten aanzien van het begrip lozing. De wetwijziging vond plaats bij wet van 24 juni 1981,<sup>117</sup> waarbij artikel 1, eerste en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zo werd gewijzigd, dat het toepassingsbereik ruimer werd. Het eerste lid werd in die zin gewijzigd dat de vroegere zinsnede 'met behulp van een daartoe bestemd werk' werd gewijzigd in 'met behulp van een werk'. De in het derde lid opgenomen zinsnede 'op andere aan te geven wijze' werd veranderd in 'op andere wijze'. In verband met de genoemde wijziging van artikel 1 lid 3 Wvo is ook artikel 4, eerste lid, van het uitvoeringsbesluit gewijzigd.<sup>118</sup> Bij die wijziging werden in het eerste lid van artikel 4 de woorden 'onder meer' ingelast, waardoor de opsomming van gedragingen die 'een brengen in oppervlaktewateren' kunnen opleveren, haar limitatieve karakter verloor. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel tot wetwijziging is beoogd de mogelijkheid te scheppen tot het stellen van een verbod dat alle wijzen van lozen omvat.<sup>119</sup>

Met de wetwijziging is formeel aan de implementatie van het begrip lozing voldaan. Voor de waterbeheerder geldt dat het begrip lozing richtlijnconform moet worden uitgelegd. Dat wil overigens niet zeggen dat er daarna geen discussie meer is geweest over de consequenties van de reikwijdte van het begrip lozing uit richtlijn 76/464. Immers, pas in 1999, na de arresten van het Hof van Justitie hierover, werd duidelijk hoe ruim het begrip lozing uit richtlijn 76/464 moest worden opgevat. Het is de vraag of de wetgever zich dit heeft gerealiseerd, ondanks de opmerking in de memorie van toelichting dat de Wvo na deze wetwijziging nu een verbod van 'alle wijzen van lozen' omvat. Op problemen die zijn ontstaan na de arresten van het Hof van Justitie wordt hierna (in paragraaf 3.5) ingegaan.

#### **3.4.2 Een apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen**

Richtlijn 76/464 introduceert in artikel 2 een apart beschermingsregime voor zwarte- en grijze-lijststoffen (stoffen van resp. lijst I en II). De inhoud van deze beschermingsregimes is hiervoor reeds besproken. Nederland heeft voor zowel zwarte- als grijze-lijststoffen gekozen voor een brongerichte aanpak, waarbij het effectgerichte beleid - de normering door middel van milieukwaliteitseisen - dient als vangnet, in het geval het brongerichte beleid tekortschiet. Nederland is door het Hof van Justitie veroordeeld (zaak C-152/98), omdat dit geen correcte implementatie van de richtlijn is.

<sup>117</sup> | Stb. 414.

<sup>118</sup> | Besluit van 10 maart 1982, Stb. 1982, 218.

<sup>119</sup> | Kamerstukken II 1977-1978, 14 963, nrs. 1-3.

<sup>116</sup> | HR 30 november 1982, AB 1983, 265, M en R 1983, p. 122

### 3.4.3 Het regime voor zwarte-lijststoffen

Richtlijn 76/464 vereist voor lozingen van zwarte-lijststoffen een verplichte voorafgaande vergunning die emissienormen bevat die gebaseerd zijn op communautair vastgestelde grenswaarden. De vergunning kan slechts tijdelijk worden verleend.

#### *Gedifferentieerd regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen*

De Wvo kent een gedifferentieerde vergunningplicht voor lozingen van stoffen, maar maakt daarbij geen onderscheid tussen zwarte- en grijze-lijststoffen. Voor alle verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen wordt uitgegaan van een aanpak bij de bron, de zogenoemde emissie-aanpak. Bij de hiervoor reeds genoemde wetwijziging uit 1981 (Stb. 414) is het wel mogelijk gemaakt een Wvo-vergunning te eisen voor lozingen vanuit bepaalde categorieën van inrichtingen. Dit betreft met name inrichtingen van waaruit zwarte-lijststoffen kunnen worden geloosd. Lozingen op de riolering (de zogenoemde indirecte lozingen) waren voorheen niet vergunningplichtig op grond van de Wvo. Met deze wetwijziging is beoogd richtlijn 76/464 op dit punt (bestrijding aan de bron voor zwarte-lijststoffen) te implementeren. Directe en indirecte lozingen van zwarte-lijststoffen zijn in Nederland voor nagenoeg honderd procent gedekt door vergunningen.<sup>120</sup> Lozingen op de riolering vanuit andere inrichtingen (dus niet aangewezen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo) worden gereguleerd door middel van de Wm. De Wm maakt geen onderscheid tussen lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen.

Om dezelfde reden is bij die wetwijziging het uitvoeringsbesluit artikel 1 derde lid Wvo gewijzigd, waarbij niet alleen alle vormen van lozingen vergunningplichtig werden, maar het ook mogelijk werd alle lozingen anders dan met behulp van een werk door middel van een Wvo-vergunning - dus aan de bron - te reguleren, overeenkomstig de vereisten van richtlijn 76/464.

#### *Emissiegrenswaarden*

De wetwijziging uit 1981 voorzag eveneens in de mogelijkheid tot vaststelling van grenswaarden voor de lozing van bepaalde stoffen (artikel 1a en 1b Wvo). Hiermee wordt voldaan aan artikel 3, lid 2, en aan artikel 5, lid 1, van richtlijn 76/464. De vaststelling van grenswaarden vindt in beginsel plaats bij AMvB, maar kan eveneens geschieden bij ministeriële regeling, indien de grenswaarden worden vastgesteld ter uitvoering van een internationale regeling of een Europese richtlijn. Voor de zeventien zwarte-lijststoffen is dit gebeurd in ministeriële besluiten (artikel 1a Wvo), waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte lozingen. Eerstverantwoordelijke is de Minister van VROM, omdat deze in beginsel verantwoordelijk is voor de normstelling in het milieuhygiënisch beleid.

Grenswaarden hebben betrekking op de hoogst toelaatbare concentratie van die stoffen of op de hoogst toelaatbare gewichtseenheid van die stoffen per aangegeven eenheid (in AMvB of ministeriële regeling). Waterbeheerders zijn bevoegd Nederlandse emissienormen aan te scherpen op basis van nieuwe technieken, nieuwe inzichten en doelstellingen voor specifieke oppervlaktewateren.

Er zijn emissiegrenswaarden vastgesteld voor kwik (Stb. 1986, 242), cadmium (Stb. 1994, 344), hexachloorcyclohexaan (Stb. 1986, 435), sulfaat en chloride bij lozingen door de titaandioxide-industrie (Stb. 1989, 618), TCB (Stb. 1992, 24), EDC (Stb. 1992, 25), TRI (Stb. 1992, 26), perchloorethyleen (Stb. 1992, 27), tetrachloorkoolstof (Stb. 1992, 176), DDT (Stb. 1992, 177), PCP (Stb. 1992, 178), drins (aldrin, dieldrin, endrin, of isodrin) (Stb. 1992, 179), chloroform (Stb. 1992, 180), hexachloorbenzeen (Stb. 1992, 181), hexachloorbutadien (Stb. 1992, 182), asbest (Stb. 1988, 592, gewijzigd bij regeling van 6 juli 1993, Stb. 421). In het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater zijn grenswaarden opgenomen voor fosfaat en totaalstikstof.

Emissiegrenswaarden moeten in acht worden genomen. Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid geen minder strenge emissienormen in de vergunning op mag nemen.<sup>121</sup> Emissiegrenswaarden zijn gebaseerd op de beste bestaande technieken. De Wvo sloot aanvankelijk aan bij het Alara-beginsel van artikel 8.11 lid 3 Wm<sup>122</sup> en vervolgens bij de regeling in de Wm en de Wvo zoals deze zijn aangepast naar aanleiding van deze wetten ter implementatie van de IPPC-richtlijn. Emissiegrenswaarden dienen in de vergunning te worden opgenomen. Er kan niet worden volstaan met termen als een 'zo laag mogelijke emissie'. Een dergelijke terminologie komt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>123</sup>

#### *Kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater*

Er zijn verschillende kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater vastgesteld, zowel voor zwarte- als voor grijze-lijststoffen. Onafhankelijk van de indeling in zwarte- of grijze-lijststoffen zijn eveneens kwaliteitsnormen in bindende regels neergelegd, die gelden voor wateren met een bijzondere functie (viswater, schelpdierwater, zwemwater, drinkwater). Zie hierover verder onder 'Het regime voor grijze-lijststoffen'.

#### *Tijdelijke vergunning*

Richtlijn 76/464 eist eveneens een vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen die slechts voor een beperkte duur verleend kan worden. Er zijn enige tijd problemen geweest met betrekking tot de verplichte tijdelijke vergunning voor de

120 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 7 en 9.

121 | Waterbeheerders kunnen volgens de Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 12, eveneens toestaan dat bepaalde grenswaarden (tijdelijk) worden verschreden, hetgeen niet in overeenstemming is met richtlijn 76/464.

122 | Zie zeer uitvoerig over het Alara-beginsel Jongma 2002, p. 49-75 en 157-216.

123 | ABRvS 25 augustus 2000, nrs. E03.990202, E03.99.0203 en E03.99.0204, M en R 2000, nr. 118, m.nt. Van Gestel, JM 2000/141, m.nt. Lambers en Zigenhorn.

**124** | Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwartelijststoffen, 15 september 2003, Stcrt. 2003, 184, gewijzigd: 27-09-2006, Stcrt. 2006, 219) en zie eveneens ABRvS 31 oktober 2002, nr. 200100860, besproken in Van Rijswick en Widdershoven 2002 en in M en R 2003, nr. 4 en 5.

**125** | Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwartelijststoffen, 15 september 2003, Stcrt. 2003, 184, gewijzigd: 27-09-2006, Stcrt. 2006, 219.

**126** | In ABRvS 5 december 2007, nrs. Nr. 200607948/1 en 200608060/1 (zie ook hoofdstuk Grondwaterrichtlijn).

**127** | Zie bijvoorbeeld AGRvS 27 april 1992, nr. G05.90.0180; zie hierover AGRvS 25 september 1992, MR 1992, nr. 13; ABRvS 25 april 1994, AB 1994/399, m.nt. Drupsteen, MR 1994, nr. 54; ABRvS 20 november 1995, nr. G05.93.1630, Nieuwsbrief Wvo 1996-1, Jurisprudentie milieurecht 1996, VMR 1997-3, p. 15 met commentaar Van Dijk en ABRvS 16 juli 1998, JM 1998/138, m.nt. Zigenhorn, MR 1999, nr. 1.

**128** | Bijvoorbeeld in ABRvS 25 november 1996, MR 1997, nr. 28.

**129** | ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1.

**130** | Wuijts en Van Rijswick 2007.

**131** | ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1, M en R 1998, nr. 107, m.nt. Hoitink.

**132** | ABRvS 6 april 1998, MR 1999, nr. 48, M en R 1998, nr. 71, m.nt. Verschuuren.

lozingen van zwarte-lijststoffen op basis van de Wvo, maar deze zijn van de baan nu de Wvo is aangepast.<sup>124</sup> Deze bepaling is vervolgens wel al in de Wvo, maar nog niet in de Wm geïmplementeerd.<sup>125</sup> Weliswaar voorziet de Wm in de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning (artikel 8.17 Wm), maar dit wordt niet verplicht gesteld voor de lozing van zwarte-lijststoffen, bijvoorbeeld wanneer die op de riolering plaatsvinden. Inzake een baggerspeciedepot in de Ingense Waarden heeft de Afdeling uitgemaakt dat géén tijdelijke vergunning nodig is voor het lozen van zwarte lijst-stoffen die in baggerspecie voorkomen in het oppervlaktewater, maar wel wanneer dezelfde stoffen door een indirecte lozing terecht komen in het grondwater. De tijdelijke vergunningplicht geldt in dat geval voor de Wm-vergunning.<sup>126</sup>

De afgelopen jaren is er veel jurisprudentie<sup>127</sup> verschenen over de noodzaak van een tijdelijke vergunning voor zwarte-lijststoffen. De Afdeling bestuursrechtspraak legt tegenwoordig de tijdelijke vergunningplicht zo uit, dat indien het waarschijnlijk is dat er een lozing van zwarte-lijststoffen plaatsvindt, de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden.<sup>128</sup> Of een dergelijke lozing waarschijnlijk is, zal naar onze mening moeten blijken uit de aanvraag (bijvoorbeeld gegevens over het productieproces). De Afdeling bestuursrechtspraak stelt namelijk dat er geen normen voor bepaalde stoffen in de vergunning hoeven te worden opgenomen, indien uit de aanvraag bij de vergunning niet blijkt dat die stoffen worden geloosd. Niet-vergunde lozingen zijn namelijk verboden. Een tijdelijke vergunning is noodzakelijk indien de lozing van een zwarte-lijststof niet (volledig) kan worden uitgesloten.<sup>129</sup> Dit waarschijnlijk zijn en niet uitgesloten kunnen worden lijkt in strijd met het systeem van de Wvo, omdat elk brengen van schadelijke stoffen in oppervlaktewater een vergunningplichtige handeling is. Het betreft in deze gevallen niet een vooraf bekende lozing van deze stoffen, maar de mogelijkheid dat zwarte-lijststoffen als sporen in een lozing terecht kunnen komen. Zie voor voorbeelden van problemen bij de vergunningverlening en handhaving van lozingen met onbekende stoffen de lozingen van MTBE en MW431 in de Maas.<sup>130</sup>

Het ambtshalve dan wel op verzoek wijzigen van de vergunning kan niet met een tijdelijke vergunning worden gelijkgesteld.<sup>131</sup>

Het verlenen van een tijdelijke vergunning voor de lozing van grijze-lijststoffen kan niet altijd. De waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater is geen grond voor het verlenen van een tijdelijke vergunning.<sup>132</sup> Er kan geen tijdelijke vergunning worden verleend indien de gevolgen van de lozing bij de vergunning-

verlener bekend zijn. Ook het gegeven dat een onderzoeks- en reductieverplichting wordt opgelegd, betekent niet dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 8.17 lid 1 onder e Wm. Indien de aanvraag niet volledig is, kan geen gebruik worden gemaakt van de tijdelijke vergunning om de ontbrekende gegevens te verkrijgen.<sup>133</sup> Verlenging van een tijdelijke vergunning is niet mogelijk. Dit verdraagt zich niet met het toetsingskader van de Wvo.<sup>134</sup>

Het opnemen van de mogelijkheid tot verlenging in de vergunning komt op hetzelfde neer als het verlenen van een vergunning en mag dus niet. Door gebruik te maken van een verlengingsmogelijkheid wordt de totstandkomingsprocedure voor vergunningen omzeild. Ook het toetsingskader voor een nieuwe vergunning wordt in dat geval niet toegepast, omdat bij een verlenging dezelfde voorschriften gelden als bij de oorspronkelijke vergunning.<sup>135</sup>

In Nederland worden de meeste vergunningen voor de lozingen van zwarte-lijststoffen verleend voor een periode van vier à vijf jaar. Daarnaast bestaan er nog vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn afgegeven. Dit laatste is in beginsel in strijd met richtlijn 76/464.

Naast de tijdelijke vergunning geldt het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen. Dat besluit stelt dat Wvo-vergunningen waarin grenswaarden staan voor zwarte-lijststoffen, eenmaal in de vier jaar bekeken moeten worden op actualiteit.<sup>136</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak acht dit geen voldoende implementatie van de verplichte tijdelijke vergunning. Dit kan alleen aan de orde zijn wanneer de vergunning voor meer dan vier jaar wordt verleend. Iets dergelijks kent de Wm - en daarmee de Wvo - voor alle vergunningen: de actualiseringsplicht, maar deze gaat niet uit van een actualisering van alle vergunningen eens per vier jaar (8.22 lid 1 Wm).

### *Lozingen op de riolering*

In Nederland geldt in beginsel geen Wvo-vergunningplicht voor lozingen op de riolering. Een uitzondering hierop vormen de lozingen vanuit bepaalde aangewezen categorieën van inrichtingen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo. Voor het overige worden indirecte lozingen gereguleerd door middel van de Wm. Dit kan in de Wm-vergunning zijn, of in algemene regels op grond van de Wm. Voor de Wm-vergunningverlening zijn instructieregels voor het bevoegd gezag (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) opgesteld in een ministeriële regeling.<sup>137</sup>

**133** | ABRvS 7 januari 1999, MR 1999, nr. 42, M en R 1999, nr. 91, m.nt. Hoitink.

**134** | AGRvS 27 april 1992, M en R 1993, nr. 79, m.nt. Verschuuren.

**135** | Zie bijvoorbeeld AGRvS 1 september 1992, M en R 1993, nr. 2, m.nt. Gilhuis (Hydro Agri).

**136** | Stb. 1993, 81.

**137** | Regeling van 15 maart 1996, Stcrt. 1996, 59.

Het kan worden betwijfeld of bij regulering op grond van de Wm wordt voldaan aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Voor zwarte-lijststoffen geldt immers dat er emissiegrenswaarden in een tijdelijke vergunning moeten worden opgenomen, gebaseerd op de beste bestaande technieken. De meeste bedrijven van waaruit lozingen van zwarte-lijststoffen plaatsvinden, zijn opgenomen in de Inrichtingen-AMvB op grond van de Wvo. Voor zover dat niet het geval is - zoals bij lozingen van bestrijdingsmiddelen op de riolering - wordt dat gereguleerd in de Wm-vergunning of een AMvB op grond van de Wm of de Wvo.<sup>138</sup>

138 | Zie hiervoor bijvoorbeeld het Besluit glastuinbouw en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

De Afdeling bestuursrechtspraak is in zijn uitspraken niet altijd even consequent. In een uitspraak van 17 februari 1995 merkt de Afdeling op dat in het betreffende geval geen zwarte-lijststoffen op de riolering werden geloosd. Vervolgens werd gesteld dat het lozen van afvalwater uit een ziekenhuis dat ontwikkelaar, fixeër, fotografische badvloeistoffen en niet meer gebruikte medicijnen bevatte, niet kon worden geweigerd. Uit de uitspraak blijkt dat, anders dan de Afdeling stelt, er wel kleine hoeveelheden zwarte-lijststoffen werden geloosd, hetgeen in verband met het maatschappelijk nut van de lozingen werd toegestaan.<sup>139</sup> Dit is ons inziens in strijd met richtlijn 76/464, die een dergelijke uitzonderingsgrond niet kent.<sup>140</sup>

139 | ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53.

140 | De Kaderrichtlijn water kent wel een dergelijke uitzonderingsgrond.

### *Een verplichte voorafgaande vergunning*

Richtlijn 76/464 eist een verplichte voorafgaande vergunning en kent niet de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. In de Wvo is wel de mogelijkheid opgenomen de vergunning te vervangen door algemene regels, evenals de mogelijkheid algemene regels op te nemen naast de vergunning (artikel 2a-e Wvo).

141 | ABRvS 18 april 2000, MR 2000, nr. 61. De bevoegdheid tot het opleggen van heffingen is exclusief geregeld in artikel 17 Wvo.

Het systeem van algemene regels kent de mogelijkheid dat het bevoegd gezag nadere eisen stelt. Tevens bestaat de mogelijkheid om af te wijken van de algemene regels (artikel 2c Wvo). Nadere eisen kunnen alleen worden gesteld ten aanzien van onderwerpen die in de AMvB zijn genoemd. Een nadere eis is niet mogelijk wanneer deze uitsluitend sterkt tot het opleggen van een heffing.<sup>141</sup> Artikel 2a-e Wvo regelt de mogelijkheid bij AMvB regels te stellen voor lozingen vanuit bepaalde inrichtingen. Het gaat dan zowel om lozingen met behulp van een werk, als lozingen op andere wijze.<sup>142</sup>

142 | Voor agrarische inrichtingen het Besluit landbouw milieubeheer, Stb. 2006, 390 en ook van belang voor de landbouw: de Ontwerpregeling algemene regels inrichtingen milieubeheer, Stcrt. 2007, 96., Besluit Glastuinbouw, Stb. 2002, 109, gewijzigd op 11 mei 2007, Stb. 2007, 183, eveneens Ontwerpbesluit Bodemkwaliteit (houdende regels inzake de bescherming van de bodem), Stcrt. 2006, nr. 65 en het Ontwerp-activiteitenbesluit (besluit houdende algemene regels voor inrichtingen), Stcrt. 2006, 124, Wet inhoudende de modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen. Zie hierover Alders e.a. 2006.

In de Activiteiten-AMvB worden primair activiteiten in plaats van inrichtingen gereguleerd. Uitgangspunt zal zijn dat activiteiten worden gereguleerd met behulp van algemene regels. De vergunningplicht wordt een uitzondering en zal slechts gelden voor gpbv-installaties, dit zijn de IPPC-installaties.<sup>143</sup>

143 | Gpbv staat voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

Sommige AMvB's op grond van de Wvo reguleren lozingen vanuit bepaalde categorieën inrichtingen. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij wordt echter wel het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen op landerijen gereguleerd. Dit betekent dat de AMvB's weliswaar zien op bepaalde categorieën van inrichtingen (in de zin van bedrijven), maar dat niet het beperkte inrichtingenbegrip van de Wm wordt beoogd.<sup>144</sup>

De vraag rijst of met de mogelijkheid van algemene regels een juiste implementatie plaatsvindt van richtlijn 76/464. Deze richtlijn eist een vergunning voor het lozen van zwarte- en grijze-lijststoffen.

Er kunnen twee opmerkingen worden gemaakt over de rol van AMvB's in het Nederlandse milieu- en waterrecht. Richtlijn 76/464 is een richtlijn uit 1976. Ook in Nederland werkt men nog niet zo lang met algemene regels die de plaats innemen van een vergunning. Op milieugebied dateren de eerste van deze AMvB's, de zogenoemde artikel 2a Hinderwet-AMvB's, uit de jaren tachtig van de vorige eeuw (1982). De Wvo kent de mogelijkheid van algemene regels sinds 1993. Binnen het waterkwaliteitsbeheer is hier in het begin ook slechts aarzelend gebruik van gemaakt, omdat ook waterkwaliteitsbeheerders dachten dat een vergunning uiteindelijk een betere bescherming van de waterkwaliteit zou waarborgen. Het is onder meer de grote hoeveelheid vergunningen die verleend moesten worden, hetgeen niet altijd gebeurde en waardoor vele gedoogsituaties ontstonden, die tot een toenemend gebruik van algemene regels heeft geleid. Het moet echter worden betwijfeld of door ontwikkelingen als meer globale (artikel 8.40 Wm) AMvB's en de vergunning op hoofdlijnen zelfs aan de materiële eisen uit de richtlijn wordt voldaan.

In de tweede plaats (er)kent ook het Europese recht in latere richtlijnen de mogelijkheid van algemene regels naast of in plaats van vergunningen, zoals in de IPPC-richtlijn en in de Kaderrichtlijn water.

Wil de vervanging van een vergunning die nodig is op grond van richtlijn 76/464, door een AMvB mogelijk gemaakt worden, dan zal in de eerste plaats op dezelfde wijze aan de wettelijke vereisten moeten worden voldaan als bij vergunningverlening het geval is.

Resumerend kan worden gesteld dat ook de Wvo de mogelijkheid kent van algemene regels die naast, of in plaats van de vergunning kunnen bestaan. Richtlijn 76/464 kent de mogelijkheid om een vergunning te vervangen door algemene regels echter niet. De Kaderrichtlijn water kent wel de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Zowel op grond van het Europese recht als

144 | Sinds 1998 voeren milieuorganisaties civiele acties tegen de Staat om aanpassingen van AMvB's te bewerkstelligen door middel van onrechtmatige-daadsacties vanwege onrechtmatige wetgeving. Indien de burgerlijke rechter door eisers wordt gevraagd om een AMvB aan Europese regels te toetsen, dan zal de burgerlijke rechter dit moeten doen. De mogelijkheid van de burgerlijke rechter heeft tot gevolg dat wanneer niet expliciet een toetsing van een AMvB aan het Europese recht wordt gevraagd, de burgerlijke rechter dit niet ambtshalve hoeft te doen, terwijl de bestuursrechter dit wel verplicht is. Indien er gevraagd wordt om een toetsing aan het Europese recht, behoort deze toetsing niet marginaal te zijn. Bijvoorbeeld van het Besluit landbouwbedrijven met bedekte teelt uit 1996, Stb. 1996, 168. Rb Den Haag 30 september 1998, MR 1998, nr. 66, m.nt. Addink, AB 1998, 427, m.nt. Backes, M en R 1999, nr. 23, Jurisprudentie milieurecht VMR, jurisprudentie 1998, p. 76-77 en het vervolg op deze uitspraak: Hof Den Haag, 21 oktober 1999, M en R 2000, nr. 2, m.nt. Verschuuren.

op grond van het nationale recht geldt dat de inhoud van AMvB's aan wettelijke eisen dient te voldoen. Per AMvB zal nagegaan moeten worden of aan de eisen van de verschillende Europese (water)richtlijnen wordt voldaan.

Het bevoegd gezag komt slechts in aanraking met AMvB's die in strijd zijn met de eisen van richtlijn 76/464 bij een eventueel handnavingsverzoek, waarbij een beroep wordt gedaan op de eisen van richtlijn 76/464.

#### ***Specifieke programma's voor zwarte-lijststoffen in overeenstemming met artikel 5 van richtlijn 86/280 en soortgelijke bepalingen in dochterrichtlijnen***

Nota's en programma's waarin informatie is opgenomen over specifieke programma's zoals bedoeld in artikel 5 van richtlijn 86/260 en soortgelijke bepalingen in dochterrichtlijnen, zijn met name te vinden in convenanten en rapporten van de (voormalige) CIW en nu het LBOW over verschillende bedrijfstakken. De convenanten betreffen de volgende sectoren: basismetaalindustrie (1992), chemische industrie (1993), grafische industrie en verpakkingen (1993), zuivelindustrie (1994), metaalektro-industrie (1995), textiel- en tapijtindustrie (1996), papier- en kartonindustrie (1996), betonmortel- en betonwarenindustrie (1998), vleesindustrie (2000) en de rubber- en kunststofverwerkende industrie (2000).<sup>145</sup>

De CIW-rapporten bevatten programma's voor de volgende bedrijfstakken: verf-, lak- en drukinktfabrieken (1979), grafische industrie (1982), ziekenhuizen (1986), fotografische industrie (1987), houtreinigingsbedrijven (1988), champignonteeltbedrijven (1985/1989), laboratoria (1982/1989), bestrijdingsmiddelenformulerende bedrijven (1980/1989), auto- en aanverwante bedrijven (1979/1989), zeefdrukkerijen (1989), agrarische bedrijven en bestrijdingsmiddelen (1990), houtimpregneerbedrijven (1986/1992), vatenwasserijen (1993), farmaceutische industrie (1993), autowrakkeninrichtingen (1993), textielveredelingsindustrie (1988/1993), GFT-afvalverwerking (1994), levensmiddelenindustrie, nutriëntenemissies (1994) en bedrijven voor oppervlaktebehandelingen van metalen/materialen (1987/1997).<sup>146</sup>

#### ***Inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen***

Artikel 11 vraagt een inventarisatie van de lozingen die zwarte-lijststoffen kunnen bevatten en waarop emissienormen van toepassing zijn. Om deze verplichting te implementeren is artikel 14 in de Wvo opgenomen, waarin de verplichting tot inventarisatie is opgelegd. In de Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, zijn deze inventarisaties opgenomen.

<sup>145</sup> | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19.

<sup>146</sup> | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19. Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19/21.

#### **3.4.4 Het regime voor grijze-lijststoffen**

De bescherming van wateren door verontreiniging met grijze-lijststoffen vindt plaats met behulp van door de lidstaten op te stellen programma's ex artikel 7 van de richtlijn. Lozingen van grijze-lijststoffen moeten worden gereguleerd door middel van een voorafgaande vergunning die emissienormen bevat, welke zijn berekend aan de hand van vastgestelde kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen moeten zijn opgenomen in een programma ex artikel 7 van richtlijn 76/464.

In Nederland gaat men zowel voor de lozingen van zwarte- als van grijze-lijststoffen uit van een aanpak bij de bron, de zogenoemde emissiebenadering. Voor grijze-lijststoffen zijn er geen nationale emissienormen vastgesteld. Waterbeheerders zijn bevoegd naar eigen inzicht eisen in de vergunning op te nemen. Vergunningvoorschriften worden veelal vastgesteld op basis van de beste uitvoerbare technieken. Het RIZA wordt door waterbeheerders veelal geraadpleegd bij het opstellen van de emissienormen.<sup>147</sup> Er is geen onderscheid in emissienormen tussen directe lozingen en lozingen op de riolering. Herziening van de vergunningen vindt gemiddeld eens in de vijf tot tien jaar plaats.<sup>148</sup>

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 februari 2005 acht de Afdeling het aanvaardbaar dat een emissienorm niet per stof wordt opgelegd, maar voor de som van de emissies.<sup>149</sup> Dit lijkt evenwel niet goed te verenigen met de eisen van richtlijn 76/464/EEG, welke immers vereist dat de emissie-eisen worden berekend aan de hand van vastgestelde kwaliteitseisen per stof en de feitelijke kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater.

Er is aanvankelijk weinig aandacht geweest voor de effectgerichte benadering. Voor wateren met een bepaalde functie zijn kwaliteitseisen vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 Wm. Voor de kwaliteitseisen die gelden voor verontreinigingen met zwarte- en grijze-lijststoffen, is gekozen voor een meer beleidsmatige aanpak. Er werd geen juridische relatie gelegd tussen emissienormen voor de lozingen van grijze-lijststoffen en kwaliteitsdoelstellingen, zo blijkt ook uit de Nederlandse rapportage over de Europese Unie-Waterrichtlijnen.<sup>150</sup>

Het waterkwaliteitsbeleid was, inclusief kwaliteitsdoelstellingen voor grijze-lijststoffen, neergelegd in diverse wettelijke en buitenwettelijke plannen, nota's en circulaires, zoals de IMP's water, de Evaluatienota water, de Nota milieuhygiënische normen en de nationale waterhuishoudingsplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding (Wwh). In de Evaluatienota water 1994 zijn de grens- en streefwaarden voor water en waterbodem vastgesteld. De streefwaarden gelden zowel voor zoete als zoute watersystemen, met uitzondering van parameters

<sup>147</sup> | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19/21.

<sup>148</sup> | Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 23.

<sup>149</sup> | ABRvS 23 februari 2005, M en R 2005, nr. 80.

<sup>150</sup> | Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 19.



151 | Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 16.

152 | CIW, Ecologische normdoelstellingen voor Nederlandse oppervlaktewateren, 1988.

die direct samenhangen met het zoute karakter van watersystemen. Het grenswaardenniveau geldt niet voor de Noordzee en de Waddenzee. De grenswaarden kunnen door de waterbeheerder wel van toepassing worden verklaard op zoet/zout-overgangsgebieden.<sup>151</sup> De CIW heeft in 1988 voor 23 watertypen in Nederland ecologische normstellingen opgesteld.<sup>152</sup> Door de STOWA is een beoordelingsmethode ontwikkeld om het ecologisch niveau te bepalen voor de verschillende watertypen. Met het van kracht worden van de KRW is deze beoordelingssystematiek gewijzigd in de indeling van ecologische maatlaten.

Uitgangspunt van het beleid is dat de verontreiniging met grijze-lijststoffen dient te verminderen door een emissie-aanpak gecombineerd met kwaliteitsdoelstellingen. Deze in de vergunning op te nemen emissienormen kunnen worden gebaseerd op de beste uitvoerbare technieken. Tot 2001 waren er geen specifieke programma's opgesteld ter uitvoering van artikel 7 van de richtlijn. Na de veroordeling hiervoor door het Hof van Justitie zaak C-152/98 is aanvankelijk een programma voor het Schelde-bekken en later voor alle Nederlandse oppervlaktewateren opgesteld. In de vastgestelde Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren zijn specifieke programma's voor de vier Nederlandse stroomgebieden opgenomen ter uitvoering aan artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG en zijn tevens kwaliteitseisen vastgesteld. Nederland heeft gekozen voor het reeds toepassen van de beginselen van de Kaderrichtlijn water.<sup>153</sup>

153 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 20.

Voor grijze-lijststoffen zijn geen wettelijke emissienormen vastgesteld. Bij het voorschrijven van vergunningvoorschriften wordt gebruik gemaakt van adviezen van de CIW met betrekking tot de beste bestaande en best uitvoerbare technieken met de emissie-eisen die daarbij horen. Indien dat op grond van de in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren neergelegde kwaliteitseisen noodzakelijk is, worden emissie-eisen in vergunningen aangescherpt. Voorts heeft de CIW een tweetal adviezen uitgebracht die zien op de relatie tussen kwaliteitseisen en emissie-eisen. Het betreft 'Het beoordelen van stoffen en preparaten voor de uitvoering van het emissiebeleid water' uit mei 2000 en 'Emissie-Immissie' uit juni 2000. Dit laatste advies geeft niet alleen invulling aan verplichtingen uit richtlijn 76/464/EEG, maar ook aan verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en de IPPC-richtlijn.<sup>154</sup>

154 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 21. Zie voor een voorbeeld uit de jurisprudentie waarin de emissie/immissietoets expliciet aan de orde komt ABRvS 4 december 2002, M en R 2003, nr. 93.

Voorts wordt het kwaliteitsbeleid uitgewerkt in de waterhuishoudingsplannen. Deze plannen werken door in de vergunningverlening door middel van een verticale binding die is gebaseerd op het rekening houden met de keuzes die zijn ge-

maakt in hogere plannen. Zo moeten provinciale staten bij het opstellen van het provinciaal waterhuishoudingsplan rekening houden met de Nota waterhuishouding (artikel 7 Wwh), inclusief de daar neergelegde kwaliteitsdoelstellingen. Deze gelden - ondanks de inwerkingtreding van de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren - nog steeds voor de minder milieubezwaarlijke stoffen. Zowel het Rijk als de waterschappen moeten als kwaliteitsbeheerders een beheersplan opstellen voor de wateren waarvoor zij het bevoegd gezag zijn (artikel 5 en 9 Wwh). In dit beheersplan moet rekening worden gehouden met de Nota waterhuishouding (Rijk) en de provinciale waterhuishoudingsplannen (waterschappen). Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo moeten de waterkwaliteitsbeheerders bij de vergunningverlening rekening houden met het door hen vastgestelde beheersplan (artikel 1 lid 6 Wvo). Ten slotte dient het bevoegd gezag bij het verlenen van Wvo-, Wwh- en Wm-vergunningen rekening te houden met de toepasselijke kwaliteitsdoelstellingen. Op deze wijze vindt zowel een horizontale (rekening houden met eigen beheersplannen) als een verticale (rekening houden met hogere plannen) afstemming plaats binnen de diverse planvormen.

Aanvankelijk waren de kwaliteitsdoelstellingen voor grijze-lijststoffen neergelegd c.q. geïmplementeerd in plannen. De juridische status van deze plannen is daarmee van belang. Europese regels waar derden rechten aan kunnen ontleen, dienen ten slotte neergelegd te worden in bindende en afdwingbare juridische regels.

De plannen op grond van de Wwh hebben een indicatief karakter. Het betreft strategische en operationele plannen voor het waterbeheer die een juridische binding hebben die is gebaseerd op het rekening houden met eigen of hogere plannen. Dat houdt in dat derden daar geen sterke rechten aan kunnen ontleen; het bevoegd gezag kan gemotiveerd van de plannen afwijken. Hetzelfde geldt voor kwaliteitsdoelstellingen neergelegd in nota's, buitenwettelijke richtlijnen, enzovoort.

Nederland had de verplichtingen van artikel 7 en in het bijzonder de verplichte programma's, tot voor kort grotendeels geïmplementeerd in deze waterhuishoudingsplannen met hun geringe juridische binding. Vervolgens worden voor de lozingen van grijze-lijststoffen vergunningen verleend op basis van de Wvo. Deze vergunningen worden in veel gevallen vervangen door algemene regels. Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de kwaliteitsdoelstellingen die zijn neergelegd in de waterhuishoudingsplannen en die in veel gevallen zijn uitgewerkt in circulaire of richtlijnen die zijn opgesteld door bijvoorbeeld de CIW/CUWVO. Deze uitwerking van de verplichtingen door de CIW/CUWVO zijn

gericht op normen voor bepaalde categorieën lozingen of voor lozingen vanuit een bepaalde categorie bedrijven. Daarmee schoot de implementatie door Nederland van de verplichtingen uit artikel 7 van richtlijn 76/464 op een aantal punten tekort:

- De strategische waterhuishoudingsplannen zijn of nationaal of provinciaal, maar niet specifiek in de zin dat ze een totale samenhangende benadering inhouden van een concrete gestructureerde planning per waterloop of waterbekken.
- De Nederlandse programma's bevatten geen samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen voor een bepaalde waterloop of waterbekken, noch een specifieke strategie per stof.
- Voor zover in de waterhuishoudingsplannen kwaliteitsdoelstellingen zijn opgenomen, zijn zij niet bindend voor waterbeheerders bij het verlenen van vergunningen.
- De kwaliteitsnormen voor stoffen waren niet neergelegd in bindende juridische regels. Deze gebreken zijn door middel van de Regeling milieukwaliteits-eisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren gecorrigeerd. De wijze van doorwerking in de besluitvorming van verschillende overheidsorganen (niet alleen van de waterbeheerders) is zo geregeld, dat deze overheidsorganen bij hun besluiten rekening moeten houden met de vastgestelde kwaliteitseisen.<sup>155</sup>
- Door de algemene richtsnoeren die worden opgesteld door bijvoorbeeld de CIW/CUWVO en door het veelvuldig gebruikmaken van algemene regels in plaats van de vergunning, is het niet goed mogelijk per lozing een vergunning te verlenen waar de emissienormen zijn berekend aan de hand van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen. Om deze Europese verplichting correct toe te kunnen passen is het namelijk noodzakelijk dat voor een vergunningverlening bekend is wat de kwaliteitsnormen per stof en per ontvangend oppervlaktewater zijn. Om de emissienormen goed vast te kunnen stellen, moet voorafgaand aan de vergunningverlening duidelijk zijn wat de huidige feitelijke kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater is, omdat dan pas kan worden berekend hoe streng de emissienormen moeten zijn.

#### 3.4.5 De verplichtingen uit artikel 8, 9 en 10

##### ***Het stand-stillbeginsel (artikel 8)***

Artikel 8 van richtlijn 76/464 houdt in dat toepassing van maatregelen uit de richtlijn niet mag leiden tot een verslechtering van wateren waar de richtlijn niet op ziet. Artikel 9 bevat een stand-stillbepaling voor wateren waar de richtlijn wel op ziet.

De uitleg van het stand-stillbeginsel in Nederland houdt in, dat de concentratie van zwarte-lijststoffen niet mag toenemen in een bepaald beheersgebied of in een bepaald watersysteem en dat de concentratie van grijze-lijststoffen niet zodanig mag zijn, dat de waterkwaliteit significant verslechtert.<sup>156</sup> Dit mag niet leiden tot strijd met de kwaliteitsaanpak die op grond van richtlijn 76/464 verplicht is. Het mag eveneens niet leiden tot strijd met de kwaliteitsnormen die moeten worden bereikt op grond van de Europese richtlijnen met waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewateren met een bepaalde functie.

Voor zover het lozingen uit IPPC-installaties betreft, kunnen voorschriften uit de vergunning voor de lozing van grijze-lijststoffen opgenomen worden in algemene regels. Dat neemt niet weg dat deze algemene regels dan aan de eisen van richtlijn 76/464 moeten voldoen.

Ook in algemene regels moeten emissievoorwaarden worden opgenomen, die zijn berekend aan de hand van geldende milieukwaliteitseisen. Hoe streng de emissievoorwaarden dienen te zijn, zal eveneens afhangen van de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater.

In het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid wordt het stand-stillbeginsel zo uitgelegd, dat de verontreiniging met zwarte-lijststoffen in een bepaald beheersgebied niet mag toenemen. Toepassing van het stand-stillbeginsel speelt overigens alleen een rol, wanneer reeds aan de waterkwaliteitsnormen wordt voldaan. Voor zover daar nog niet aan wordt voldaan, dient regulering en vergunningverlening zodanig te zijn, dat de vereiste milieukwaliteit wordt bereikt. Bij de Nederlandse uitleg die aan het stand-stillbeginsel wordt gegeven, moet worden bedacht dat de beheersgebieden met de schaalvergroting van de waterschappen steeds groter worden. Het is de vraag of het stand-stillbeginsel op deze wijze niet te ver wordt opgerekt. Compensatie is niet aan de orde, wanneer in verband met de open verbindingen met een beschermd gebied of kwetsbaar water (bijvoorbeeld de Waddenzee) een streng beschermingsregime geldt, waardoor minder zwarte-lijststoffen mogen worden geloosd. Leidt dit tot strengere vergunningen in de nabijheid van het beschermde gebied, dan kan dit niet aangemerkt worden als compensatie, maar is het noodzakelijk om aan Europese en nationale verplichtingen te voldoen, hetgeen in overeenstemming is met de eisen die richtlijn 76/464 stelt.

Voor de lozingen van grijze-lijststoffen wordt het stand-stillbeginsel in Nederland zo uitgelegd, dat de waterkwaliteit door de lozingen niet significant mag verslech-

<sup>156</sup> | In de rapportage aan de EU wordt het als volgt gesteld: 'Uitgegaan wordt van het stand-stillprincipe: bedrijven moeten voldoen aan emissienormen maar mogen niet meer emitteren dan voorheen', Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p 12.

<sup>155</sup> | Zie voor de doorwerking naar de ruimtelijke ordening Van Rijswijk e.a. 2006.

teren. Zolang nog niet aan geldende waterkwaliteitseisen wordt voldaan, moet eerst aan de verplichtingen van de richtlijn worden voldaan. Richtlijn 76/464 kent de term *significant verslechteren* niet. De Nederlandse uitleg van het stand-stillbeginsel kan niet afdoen aan de verplichting om voor de lozing van grijze-lijststoffen een vergunning te verlenen, waarbij de emissiegrenswaarden zijn berekend aan de hand van de geldende waterkwaliteitsnormen. Wanneer de vereiste waterkwaliteit nog niet is bereikt, moeten zodanige emissiegrenswaarden in de vergunning worden opgenomen, dat de kwaliteit moet verbeteren. Dat is iets anders dan niet significant verslechteren.

Bij de uitleg van het stand-stillbeginsel zoals de richtlijn die voorstaat, zal het moeilijk zijn in een beheersgebied nieuwe lozingsvergunningen te verlenen, wanneer nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan. Dat kan eigenlijk alleen door bestaande vergunningen te actualiseren en aan te scherpen of in te trekken. Ook wanneer wel aan de geldende milieukwaliteitseisen wordt voldaan, lijkt het niet goed mogelijk nieuwe lozingsvergunningen te verlenen. De Wm, waar ook de waterkwaliteitseisen op zijn gebaseerd, gaat ervan uit dat wanneer de feitelijke waterkwaliteit beter is dan de geldende waterkwaliteitseisen, de feitelijke waterkwaliteit in de plaats treedt van de waterkwaliteitseis. In beginsel is ook dan het opvullen van vervuilingruimte niet mogelijk.<sup>157</sup>

Onder het regime van de Kaderrichtlijn water kan een wijziging van de uitleg van het stand-stillbeginsel worden verwacht. De Kaderrichtlijn water gaat er immers van uit dat zowel het huidige beschermingsniveau als de feitelijke toestand van het water niet achteruit mogen gaan.

Binnen het waterbeheer wordt uitgegaan van het meten van verontreiniging binnen een bepaald beheersgebied. Dat komt neer op een praktische oplossing om, zelfs wanneer feitelijk wel aan de vereiste milieukwaliteit wordt voldaan, toch nieuwe vergunningen te kunnen verlenen.

#### ***De mogelijkheid voor lidstaten strengere eisen aan de vergunning te verbinden (artikel 10)***

De Afdeling bestuursrechtspraak kent het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toe op grond van artikel 1 lid 5 Wvo. Daarbij is het mogelijk om te verwijzen naar algemeen geldend nationaal beleid, rapporten en circulaire. Wanneer op grond van dit landelijke beleid geen strengere voorschriften hoeven te worden opgelegd, hoeft dat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in een concrete vergunning ook niet te gebeuren. Dat is echter alleen toegestaan, wanneer ook het

Europese recht - bijvoorbeeld voor grijze-lijststoffen - geen strengere eisen stelt aan de te verlenen vergunning. Is dat namelijk wel het geval, dan kan niet met een verwijzing naar landelijk geldend beleid van deze Europese eisen worden afgeweken. Wanneer het bevoegd gezag zich bij de vergunningverlening baseert op geldende rapporten, circulaire enzovoort, zal het zich ervan moeten vergewissen dat aan de eisen van richtlijn 76/464 wordt voldaan. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 december 2003<sup>158</sup> bepaalt de Afdeling dat het emissiebeleid van de Vierde nota waterhuishouding aansluit bij richtlijn 76/464. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 juli 2003<sup>159</sup> staat een vergunning voor de lozing van een zwarte-lijststof ter discussie. De Afdeling bepaalt dat strengere eisen dan in een CUWVO-rapport worden aanbevolen, kunnen worden opgelegd vanwege de verplichtingen uit richtlijn 76/464. Zolang niet aan de lozingseis wordt voldaan, is ook het voorschrijven van een bemonsteringsfrequentie van een maal per week redelijk. Voorafgaand aan de vergunningverlening moet wel onderzoek worden gedaan naar de vraag of het haalbaar is aan de strengere lozingseisen te voldoen.

Richtlijn 76/464 biedt expliciet de mogelijkheid om strengere eisen op te leggen, zodat wanneer het bevoegd gezag strengere vergunningvoorschriften op wil leggen dan welke landelijk gelden, dit niet in strijd zal zijn met richtlijn 76/464. De Afdeling bestuursrechtspraak staat eveneens toe dat zodanige strenge vergunningvoorschriften worden opgelegd, dat daar alleen aan voldaan kan worden, wanneer wordt gekozen voor niet-Wvo-vergunningplichtige alternatieven. Dit is niet in strijd met richtlijn 76/464.

#### **3.4.6 Meet- en rapportageverplichtingen**

Artikel 11 vraagt een inventarisatie van de lozingen die zwarte-lijststoffen kunnen bevatten en waarop emissienormen van toepassing zijn. Om deze verplichting te implementeren is artikel 14 in de Wvo opgenomen, waarin de verplichting tot inventarisatie is opgelegd.

Nederland beschikt over 147 meetpunten in de rijkswateren die door Rijkswaterstaat worden gebruikt voor de monitoring van de waterkwaliteit. Hierbij worden onderscheiden de zoete (37 meetpunten) en zoute wateren (110 meetpunten). Daarnaast worden metingen verricht door regionale waterbeheerders op enkele honderden locaties. Bemonsteringen vinden plaats volgens Waterstaat Standaardvoorschriften (WSV) of interne voorschriften van RIZA of RIKZ. Analyses worden onder verantwoordelijkheid van en veelal ook door de laboratoria van het RIZA of RIKZ uitgevoerd. De analyses vinden plaats volgens NEN-voorschriften of interne voorschriften.<sup>160</sup>

<sup>158</sup> | Nr. 200203042/1

<sup>159</sup> | ABRvS 9 juli 2003, M en R 2003, nr. 123

<sup>160</sup> | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 18. Een uitgebreid overzicht van de meetstations, meetpunten, meetfrequentie en gemeten stoffen is te vinden in het rapport Optimalisatie routinematig onderzoek waterkwaliteit rijkswateren (1993, RIZA), het rapport Milieumetnet rijkswateren (RIZA 1995), de landelijke watersysteemrapportage (RIZA 1996) en de jaarboeken Monitoring rijkswateren (RIZA/RIKZ 2000 en voorgaande jaren).

<sup>157</sup> | Tenzij dit expliciet wordt toegestaan bij het vaststellen van de milieukwaliteitseis. Dat is mogelijk op grond van artikel 5.2 lid 3 tweede volzin Wm, maar hier dient een terughoudend gebruik van te worden gemaakt. Zie hierover uitgebreider Spaans en Michiels 2000, p. 50-53.

### 3.5 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

#### 3.5.1 Implementatie van het begrip lozing

In paragraaf 3.2 is uiteengezet wat het begrip lozing uit richtlijn 76/464 inhoudt. Daarbij is eveneens aandacht geschonken aan de nadere invulling die het Hof van Justitie daaraan heeft gegeven. In paragraaf 3.4.1 is aangegeven hoe dit begrip in het Nederlandse recht is geïmplementeerd. Zowel de wetgever (in lagere regelgeving) als de Afdeling bestuursrechtspraak leggen, onder meer met een beroep op de wetsgeschiedenis, het begrip lozing richtlijnconform uit.

Het blijkt dat formeel weliswaar geen implementatie- of toepassingsproblemen van het begrip lozing uit richtlijn 76/464 bestaan, maar dat in de praktijk bij de concrete vergunningverlening toch de nodige vragen kunnen rijzen. De Hofuitspraken lijken namelijk duidelijk, maar laten ook een belangrijke vraag onbeantwoord.<sup>161</sup> Inmiddels is er de nodige nieuwe jurisprudentie verschenen over de vraag of een bepaalde verontreiniging nu wel of juist geen lozing is en daarmee over de reikwijdte van de vergunningplicht op grond van de Wvo.<sup>162</sup>

Een logische consequentie van het criterium van het Hof is dat iemand die zich in het algemeen bewust is of moet zijn van het risico dat het gebruik van bepaalde stoffen het water kan verontreinigen, verplicht is bij de bevoegde autoriteit een vergunning aan te vragen. Daarmee is de voorzienbaarheid van de verontreiniging cruciaal voor de vraag of er sprake is van een lozing in de zin van de richtlijn. Dit is in latere jurisprudentie van het Hof van Justitie ook bevestigd.<sup>163</sup>

Een probleem bij het bepalen of een bepaalde handeling een lozing is in de zin van de richtlijn kan de toevoeging van het Hof zijn, dat de verontreiniging moet kunnen worden toegeschreven aan de veroorzaker (van de stoom die neerslaat bijvoorbeeld, in deze zaak). Wanneer men uitgaat van de verontreiniging van het oppervlaktewater met bepaalde stoffen, is het niet altijd duidelijk aan wie de verontreiniging kan worden toegeschreven. In het geval van het neerslaan van stoom was dit kennelijk duidelijk. In de betreffende sloot werden verontreinigende stoffen aangetroffen die van het houtimpregneerbedrijf afkomstig waren. Bij veel andere verontreinigingen zal dat anders zijn. In het landelijk gebied waar veelal meerdere agrarische bedrijven zorgen voor verontreiniging van oppervlaktewater met meststoffen en bestrijdingsmiddelen, is achteraf niet meer te bepalen wie verantwoordelijk is voor welk deel van de verontreiniging. Is er in de nabijheid van oppervlaktewater een veelheid aan industriële activiteiten, dan zal, zelfs als er sprake is van klassieke puntlozingen met behulp van een werk, niet altijd duidelijk zijn welk bedrijf welke verontreiniging heeft veroorzaakt en aan wie een bepaalde verontreiniging is toe te rekenen.

Het is wellicht volgens algemene ervaringsregels voorzienbaar dat bepaalde handelingen verontreiniging van het oppervlaktewater tot gevolg hebben, maar het is niet altijd mogelijk een concrete verontreiniging toe te schrijven aan een concrete handeling. Wanneer in een bepaald gebied veelvuldig gebruik wordt gemaakt van gecreosoteerde palen als oeverbeschoeiing, is niet meer te traceren wie verantwoordelijk is voor welk deel van de verontreiniging. Dit geldt eveneens voor het aantreffen van bestrijdingsmiddelen uit scheepscoatings, schroefasvet, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewateren. Dat kunnen diffuse bronnen van verontreiniging zijn, tenzij er sprake is van een handeling die door een persoon wordt verricht en die naar algemene ervaringsregels voorzienbaar tot waterverontreiniging leidt.

Om toch met de arresten van het Hof van Justitie uit de voeten te kunnen, is gezocht naar een verdere afbakening van het begrip lozing.<sup>164</sup> Voor het systeem van richtlijn 76/464 is noodzakelijk dat de verontreiniging aan een persoon kan worden toegeschreven die vervolgens een vergunning dient aan te vragen, waarna de vergunning eventueel kan worden verleend. In de vergunning dient de lozing gereguleerd te worden. Deze afbakening kan worden gekoppeld aan het begrip voorzienbaar. De afbakening van het begrip lozing is gebaseerd op vijf elementen. Het gaat om:

- een bepaalde, voldoende concrete handeling
- die aan een persoon kan worden toegeschreven
- die een bepaald oppervlaktewater
- aantoonbaar verontreinigt (immissie). Aantoonbaar wil niet zeggen dat de mate van verontreiniging exact gemeten moet kunnen worden.
- een kwantificeerbare omvang van de emissie. Het is niet nodig dat deze verontreiniging (emissie) altijd gemeten moet kunnen worden. Het is eveneens mogelijk de emissie op grond van berekeningen vast te stellen.

Er is naar onze mening een onderscheid tussen aantoonbaar verontreinigen (immissie) en het toeschrijven aan een persoon. Zo zorgt het neerslaan van verontreinigde stoom voor een aantoonbare verontreiniging (immissie), die wanneer zij bijvoorbeeld afkomstig is uit een inrichting ook toegerekend kan worden aan een bepaalde persoon. Ook wanneer meerdere inrichtingen of personen dezelfde stoffen op een bepaald oppervlaktewater lozen (verschillende lozingen bijvoorbeeld vanuit puntbronnen), is er sprake van aantoonbare verontreiniging (immissie). In het laatste geval kan de verontreiniging (immissie) echter niet zonder meer worden toegeschreven aan een bepaalde veroorzaker. Toch is er sprake van een lozing

<sup>161</sup> | Zie hierover uitvoeriger Van Rijswick 2001, p. 46-47 en voor de consequenties van de Hofuitspraken voor Nederland p. 106-127.

<sup>162</sup> | Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 augustus 2000, MR 2000, nr. 56; ABRvS 2 november 2000, AB 2001, 51; ABRvS 27 april 2001, StAB 01/36; ABRvS 19 december 2001, M en R 2002, nr. 59; ABRvS 23 april 2003, M en R 2003, nr. 111K; ABRvS 21 januari 2004, M en R 2004, nr. 32; ABRvS 18 mei 2004, nr. 200403050/1; HR 27 september 2005, M en R 2006, nr. 23, m.nt. LH; en ABRvS 17 mei 2006, M en R 2006, nr. 79.

<sup>163</sup> | Zaak C-282/02 Commissie vs Ierland, Jur. 2005, p. I-04653.

<sup>164</sup> | Zie Van Rijswick 2001, p. 106-127.

165 | ABRvS 31 augustus 2000, MR 2000, nr. 56, m.a. Van Rijswick, Het Waterschap 2001, p. 144-148, m.nt. Lammens.

voor zover de veroorzaakte verontreiniging (emissie) kwantificeerbaar is. Kwantificering kan door metingen, maar ook op grond van berekeningen.<sup>165</sup> Hieruit kan worden afgeleid dat bijvoorbeeld verontreinigingen die ontstaan door autorijden, vliegen en varen, doorgaans niet aan alle vijf criteria zullen voldoen. Wanneer dat bij wijze van uitzondering wel het geval is, worden zij als lozingen aangemerkt en zijn daarmee vergunningplichtig.

De verontreiniging is van belang om vast te stellen dat er verontreiniging is (immissie) en omdat er een causaal verband tussen de handeling en de verontreiniging dient te bestaan. Wanneer het lastig is om de hoeveelheid verontreinigende stoffen die wordt geloosd, exact te meten (emissie), of de exacte mate van de bijdrage van de individuele verontreiniging aan de totale verontreiniging te bepalen (immissie), kan dit naar onze mening echter geen reden zijn om daardoor de handeling niet meer onder het lozing-begrip - en daarmee onder de vergunningplicht - te laten vallen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter beslist dat de depositie van ammoniak niet onder de reikwijdte van het begrip lozing valt, en dat daarmee ook niet aan de verplichtingen van richtlijn 76/464 hoeft te worden voldaan.<sup>166</sup> Zij motiveert haar beslissing door te stellen dat niet iedere uitstoot naar de lucht waarbij de mogelijkheid bestaat dat oppervlaktewater wordt verontreinigd, een lozing is. Het gaat volgens de Afdeling in dit geval om een ongerichte uitstoot van ammoniak vanuit een inrichting - een grijze-lijststof - in de lucht die, op gelijke wijze als elders, ook op het oppervlaktewater kan neerslaan. Dat was in het geval van de verontreinigde stoom die neerslaat op oppervlaktewater niet anders en daarover oordeelde het Hof dat er sprake was van een lozing. Voorts stelt de Afdeling dat de verontreiniging van het oppervlaktewater 'gelet op de omgeving van de inrichting, voortkomt uit meervoudige, al dan niet diffuse, bronnen zoals veehouderijen, uitspoeling van bemesting door omliggende boerderijen, mest van vee in de weide, de plaatselijke fauna, enzovoort. Het aandeel van de onderhavige veehouderij in de verontreiniging met ammoniak als geheel is hierin niet te onderscheiden.'

Met die passage roept de Afdeling een aantal vragen op. Zo laat zij in het midden of het hier een diffuse bron of een lozing betreft, maar stelt zij dat het gaat om meervoudige bronnen van verontreiniging. Dat is op zich geen doorslaggevend argument. Bij meervoudige bronnen moet niet zozeer worden gedacht aan meerdere lozingen van dezelfde stoffen in een oppervlaktewater, maar meer aan een lozing

die uit verschillende verontreinigingen bestaat, zoals verontreinigd hemelwater. Het uitlogen van creosootolie in oppervlaktewater wordt door het Hof aangemerkt als een vergunningplichtige lozing, en dat zal ook zo zijn als er meerdere oeverbeschoeiingen in het oppervlaktewater zijn geplaatst. Ook dan is het aandeel van elke oeverbeschoeiing aan het geheel van de verontreiniging niet meer te onderscheiden. Vervolgens noemt de Afdeling een aantal andere bronnen van verontreiniging die wel heel divers van aard zijn. Bemesting door de plaatselijke fauna is zeker een diffuse bron, omdat daar in het geheel geen menselijke handeling aan vooraf gaat. Uitspoeling van bemesting van omliggende landerijen is wel een lozing, en wordt deels geregeld door het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Wat onder veehouderijen in het algemeen moet worden verstaan, is niet duidelijk, terwijl mest van vee in de wei een twijfelgeval is. De redenering van de Afdeling zou ertoe kunnen leiden dat indien er sprake is van één veehouderij in de nabijheid van oppervlaktewater de depositie van ammoniak wel een lozing kan zijn, terwijl in de situatie dat er sprake is van meerdere veehouderijen, de depositie van ammoniak geen lozing meer is. Het lijkt ons niet dat het systeem van richtlijn 76/464 en 86/280 zo bedoeld kan zijn. Dat zou immers betekenen dat hoe meer verontreinigers er in een bepaald gebied zijn, hoe kleiner de mogelijkheid wordt om de verontreiniging in een vergunning te reguleren. Het is ook niet zo dat de emissie en immissie van ammoniak niet te meten of te berekenen zouden zijn. Voor de toepassing van de Wav (voorheen Iav) is het eveneens noodzakelijk dat bekend moet zijn hoeveel ammoniak op een voor verzuring gevoelig gebied terecht komt. Ook de wetgever is van oordeel dat het hier een lozing betreft.<sup>167</sup> Hierboven is al vermeld dat het Hof van Justitie in latere jurisprudentie heeft bepaald dat met name de voorzienbaarheid bepalend is voor de vraag of er sprake is van een verontreiniging door een lozing.

167 | Zie bijvoorbeeld de aanpassing van de Wvo, met name het Uitvoeringsbesluit artikel 1 lid 3 Wvo.

Het systeem waarbij een vergunningplicht bestaat die gebaseerd is op het direct of indirect lozen, roept nog een aantal vragen op. Het is namelijk niet altijd diegene die verontreinigende stoffen in het milieu brengt (welke verontreinigende stoffen direct of indirect in het oppervlaktewater komen), die over een Wvo-vergunning dient te beschikken. Artikel 1 lid 1 kent een relatief lozingsverbod: het is verboden zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen met behulp van een werk in oppervlaktewateren te brengen. Op grond van artikel 1 lid 2 zijn slechts bepaalde indirecte lozingen Wvo-vergunningplichtig. Dat betekent dat diegene die loost met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten, in beginsel geen Wvo-vergunning hoeft te hebben, omdat degene die direct op het oppervlaktewater of de rwzi loost, over een Wvo-vergunning beschikt. In wezen is dat het verschuiven van de vergunningplicht naar de uiteindelijke lozer.

Daarbij kan ervan uit worden gegaan, dat deze uiteindelijke lozer aan de indirecte lozer voorschriften oplegt. In het algemeen is dat de gemeente, die voor inrichtingen in de Wm-vergunning bepaalde voorschriften voor te lozen stoffen oplegt. Voor indirecte lozingen geldt alleen een Wvo-vergunningplicht voor lozingen vanuit bepaalde categorieën inrichtingen die zijn aangewezen in de zogenoemde Inrichtingen-AMvB. Het verschuiven van de vergunningplicht van de persoon die verontreinigende stoffen in het milieu brengt, naar de uiteindelijke lozer is inherent aan de systematiek waarvoor in de Wvo is gekozen.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat voorzienbare verontreinigingen vanuit vaste landbouwinrichtingen onder het begrip lozing en daarmee onder de vergunningplicht van richtlijn 76/464 vallen.<sup>168</sup> Helemaal duidelijk is dit arrest niet, nu het begrip vaste landbouwinrichtingen niet nader wordt gedefinieerd. Aangenomen moet worden dat het EG-recht niet hetzelfde regime kent als de Wet milieubeheer, waarbij de landerijen niet tot de inrichting behoren. In relatie tot jurisprudentie van het Hof van Justitie van 8 september 2005, waarin wordt bepaald dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve toetsingskader is voor verontreinigingen van water (oppervlaktewater en grondwater) met meststoffen door de landbouw, is onduidelijk wat de verhouding tussen de verschillende waterrichtlijnen op dit moment is. In paragraaf 3.3 over de afstemming tussen de verschillende milieu- en waterrichtlijnen is nader op deze problematiek ingegaan.

In een uitspraak van 24 maart 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist dat wanneer wordt geloosd vanuit een IPPC-installatie niet langer een Wvo-vergunning is vereist.<sup>169</sup> Deze uitspraak lijkt een vergissing te zijn. Weliswaar is geen vergunning meer vereist op grond van richtlijn 76/464, maar nu de IPPC-richtlijn in Nederland deels is omgezet via de Wvo, kan niet worden gesteld dat er geen Wvo-vergunning meer is vereist. Deze lijn is in latere jurisprudentie van de Afdeling ook niet meer terug te vinden.

### 3.5.2 Implementatie van het begrip oppervlaktewater

De implementatie van het begrip oppervlaktewater in de Wvo voldoet aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Voor zover het begrip oppervlaktewater in andere wetten (zoals de Wav) een beperktere uitleg kent dan richtlijn 76/464, zijn er hierboven reeds opmerkingen over gemaakt. Nu de Afdeling de depositie van ammoniak niet als een vergunningplichtige lozing in de zin van richtlijn 76/464 ziet, wordt daar hier niet verder op ingegaan.

### 3.5.3 Implementatie van het vergunningenregime voor zwarte-lijststoffen

Het regime voor zwarte-lijststoffen eist dat er in de vergunning emissiegrenswaarden worden opgenomen, die ten minste even streng zijn als de emissiegrenswaarden die op Europees niveau zijn vastgesteld. Op grond van de Wvo en de jurisprudentie moeten vastgestelde emissiegrenswaarden in acht worden genomen. Dit is in overeenstemming met de eisen van richtlijn 76/464. De emissiegrenswaarden dienen ook expliciet in de vergunning te worden opgenomen. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin zij (strengere) eisen stelt aan de vergunning op hoofdlijnen, is daarmee noodzakelijk op grond van en in overeenstemming met de eisen van richtlijn 76/464. Onder het regime van richtlijn 76/464 kan een vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen slechts tijdelijk worden verleend. Dit is slechts anders wanneer het IPPC-installaties betreft.

In Nederland worden lozingen op de riolering in beginsel gereguleerd in de Wm-vergunning in plaats van in de Wvo-vergunning. De situatie dat er vanuit een Wm-inrichting, die geen Wvo-vergunning nodig heeft, zwarte-lijststoffen op de riolering worden geloosd, komt zelden voor.<sup>170</sup> Richtlijn 76/464 eist niet dat de lozingen van zwarte-lijststoffen in een Wvo-vergunning worden gereguleerd. Dat kan ook in de Wm-vergunning, maar dan moet de Wm-vergunning wel aan de eisen van de richtlijn voldoen. In dit geval eist de richtlijn een tijdelijke Wm-vergunning. Na inwerkingtreding van de Waterwet en de Wabo dient het bevoegd gezag op grond van de Wm zich hiervan bewust te zijn. Er zullen dan immers veel meer tijdelijk Wm-vergunningen verleend moeten worden, omdat voor de meest milieugevaarlijke lozingen nu een Wvo-vergunningplicht geldt voor lozingen op de riolering, die dan zal vervallen.

Ook in de AMvB's op grond van de Wm die de vergunningplicht vervangen of aanvullen, zou een regeling dienen te staan dat een inrichting niet langer onder de AMvB valt, maar over een tijdelijke vergunning dient te beschikken, indien er sprake kan zijn van lozing van zwarte-lijststoffen. Voor die inrichtingen waarbij de mogelijkheid bestaat dat er zwarte-lijststoffen worden geloosd op de riolering, betekent dit dat zij over een tijdelijke Wm-vergunning moeten beschikken.

Inmiddels is de eerste jurisprudentie verschenen over een lozing vanuit een IPPC-inrichting waarbij het toetsingskader van de IPPC-richtlijn wordt gehanteerd.<sup>171</sup> Hier wordt nader op ingegaan in het hoofdstuk over de IPPC-richtlijn.

<sup>168</sup> | Zaak C-282/02, Commissie vs Ierland, Jus 2005, p. I-04653.

<sup>169</sup> | AB 2004, 182; M en R 2004, nr 67, m.nt. Van Rijswijk (Buggenum).

<sup>170</sup> | ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53.

<sup>171</sup> | ABRvS 15 februari 2006, M en R 2006, nr. 73.

#### 3.5.4 Implementatie van het vergunningenregime voor grijze-lijststoffen

Nadat er aanvankelijk een aantal implementatieproblemen bestond in de Nederlandse regelgeving ten aanzien van het regime voor de lozingen van grijze-lijststoffen, kan op dit moment worden geconstateerd dat de meeste problemen nu zijn opgelost. In de Regeling kwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren zijn zowel programma's als waterkwaliteitseisen opgenomen. Bij de vergunningverlening dient in beginsel de kwaliteitsbenadering een belangrijke rol te spelen. Vragen bestaan nog ten aanzien van de uitleg van het stand-stillbeginsel en de toepassing van dit beginsel in de praktijk.

#### 3.6 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

In het voorgaande is een aantal gebreken bij de implementatie van richtlijn 76/464 in het Nederlandse recht naar voren gekomen. Richtlijn 76/464 ziet op de verlening van vergunningen voor lozingen van verontreinigende stoffen. Deze algemene verplichting tot regulering van verontreinigende lozingen is in het Nederlandse recht geïmplementeerd in de Wvo en de Wm, die beide een regime kennen voor vergunningverlening van verontreinigende lozingen. De Wvo (de Minister van V&W of de besturen van waterschappen) voor directe en een deel van de indirecte lozingen op de riolering, de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) voor de overige lozingen op de riolering.

De verplichte vergunning voor alle lozingen is in beginsel correct geïmplementeerd, en daarmee kan het nationale recht gewoon worden toegepast. Voor zover vergunningen vervangen kunnen worden door algemene regels is dit formeel in strijd met richtlijn 76/464, maar niet onoverkomelijk nu de Kaderrichtlijn water het gebruik van algemene regels expliciet toestaat en de Afdeling bestuursrechtspraak dit sanctioneert.

##### 3.6.1 Algemene regels

Zowel de Wvo als de Wm kennen de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Dan doet zich een specifiek probleem voor, in het bijzonder bij de lozing van grijze-lijststoffen, maar het kan ook spelen bij de lozing van zwarte-lijststoffen (denk aan bestrijdingsmiddelen). Indien de vergunning is vervangen door algemene regels, kent het bevoegd gezag niet het toetsingsmoment aan richtlijn 76/464, waarbij nagegaan kan worden of aan de verplichtingen van de richtlijn wordt voldaan. Weliswaar is er voor de waterkwaliteitsbeheerder het moment waarop een bedrijf een melding doet dat het onder de algemene regels valt. Op dat moment bestaat er voor de waterkwaliteitsbeheerder de mogelijk-

heid nadere eisen te stellen, maar alleen indien en voor zover de betreffende AMvB hierin voorziet.

Op grond van bijvoorbeeld het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij heeft de waterbeheerder twee mogelijkheden om op te treden indien door lozingen ten gevolge van het toedienen van meststoffen buiten teeltvrije zones de norm van 50 mg/l nitraat in het oppervlaktewater overschreden wordt. In de eerste plaats biedt artikel 13, twaalfde lid, van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij de waterbeheerder de mogelijkheid om in een nadere eis een bredere teeltvrije zone voor te schrijven dan bedoeld in (o.a.) het negende lid. Voorwaarde is dat aan het betreffende oppervlaktewater een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend in een op grond van de Wwh vastgesteld plan. In de tweede plaats kan de waterbeheerder direct handhavend optreden op grond van de zorgplicht van artikel 4 van het Lozingenbesluit.

Wanneer de AMvB zelf niet volledig aan de verplichtingen van richtlijn 76/464 voldoet, is het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de wetgever de AMvB aan te passen.

De waterkwaliteitsbeheerder kan ook bij algemene regels met de verplichtingen van richtlijn 76/464 worden geconfronteerd wanneer een derde een verzoek om handhaving van de in de AMvB neergelegde verplichtingen doet. In dat geval kan deze derde tevens aanvoeren dat de AMvB niet aan de eisen van richtlijn 76/464 voldoet. In hoeverre de waterkwaliteitsbeheerder AMvB's die in strijd zijn met richtlijn 76/464, op voorhand buiten toepassing moet laten en zijn verantwoordelijkheid als vergunningverlenend bevoegd gezag (terug) dient te nemen, is niet geheel duidelijk. Op uitvoeringsniveau zijn problemen die voortvloeien uit AMvB's die in strijd zijn met Europese richtlijnen, niet makkelijk op te lossen. Vooral nog sanctioneert de Afdeling bestuursrechtspraak de keuze van de wetgever om de verplichte vergunning te vervangen door algemene regels.

Bij de toepassing van een aantal bevoegdheden kan de (decentrale) waterbeheerder aanlopen tegen een implementatiegebrek en dient hij zich de vraag te stellen in hoeverre hij met behulp van een richtlijnconforme uitleg of het rechtstreeks toepassen van richtlijnbepalingen zorg kan dragen voor een correcte doorwerking van de EG-richtlijn. (Decentrale) waterbeheerders dienen met name alert te zijn bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen en beheersplannen (Ministers van V&W en VROM, provinciale staten en de besturen van waterschappen), bij vergunningverlening op grond van de Wvo (de Minister van V&W en besturen van waterschappen)

alsmede bij de handhaving op grond van de Wvo, zowel wat betreft vergunningen als algemene regels. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders dienen opmerkelijk te zijn bij vergunningverlening op grond van de Wm, en de handhaving van de Wm, zowel wat betreft de vergunningen als de algemene regels.

Voor een aantal implementatiegebreken geldt dat hier een taak ligt voor de centrale overheid. In het bijzonder dient gewezen te worden op het zorgdragen dat AMvB's in overeenstemming met het Europese recht zijn. Voor zover voor waterbeheerders de mogelijkheid bestaat nadere eisen te stellen, zullen deze nadere eisen in overeenstemming met de richtlijn moeten zijn.

### 3.6.2 Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na in beginsel correcte implementatie

Het begrip lozing is in beginsel correct geïmplementeerd, maar moet richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast. Het begrip verontreiniging komt als zodanig in de Wvo niet voor; de Wvo hanteert schadelijke, verontreinigende en afvalstoffen. Dit begrip dient eveneens richtlijnconform te worden uitgelegd en toegepast. Hetzelfde geldt voor het begrip oppervlaktewater uit de Wvo. Ook dit begrip moet richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast.

### 3.6.3 Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na niet-correcte implementatie

Nederland heeft geen apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen en heeft richtlijn 76/464 daarmee niet correct geïmplementeerd. De centrale overheid dient programma's en kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor grijze-lijststoffen die in Nederlandse oppervlaktewateren voor kunnen komen. Deze kwaliteitsdoelstellingen zijn bindend. Waterbeheerders (maar ook andere bestuursorganen) dienen met de kwaliteitsdoelstellingen zoals neergelegd in de Regeling kwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren rekening te houden.

Nederland heeft ter uitvoering van het regime voor zwarte-lijststoffen emissiegrenswaarden vastgesteld, welke zijn neergelegd in een AMvB, hetgeen een correcte implementatie van de richtlijn is. Nederland heeft eveneens kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte-lijststoffen vastgesteld. Deze zijn (voor zover zij wateren met een bepaalde functie betreffen) deels neergelegd in een AMvB op grond van de Wm, hetgeen een correcte implementatie van de richtlijn is. Ook hier kan het nationale recht worden toegepast. Voor zover kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen (waarvoor het regime van de grijze-lijststoffen geldt) zijn neergelegd in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren, kan eveneens het nationale recht worden toegepast.

De Wvo kent geen expliciete bepaling waarin het stand-stillbeginsel is opgenomen. De Wm wel (artikel 5.2b lid 4 Wm). Voor zover binnen het waterbeleid uitgegaan wordt van het stand-stillbeginsel, dient dit richtlijnconform te geschieden. Richtlijn 76/464 kent geen beperkingen in de reikwijdte van de verplichtingen, zoals 'achteruitgang van de waterkwaliteit in een bepaald beheersgebied' (in Nederland voor lozingen van zwarte-lijststoffen) of het 'significant verslechteren van de waterkwaliteit' (in Nederland gehanteerd voor lozingen van grijze-lijststoffen). Er bestaat onduidelijkheid over het verschil tussen het begrip 'geen achteruitgang' in de KRW en het stand-stillbeginsel zoals dat is opgenomen in de Wm en zoals dat geldt op grond van richtlijn 2006/11. Er is discussie gaande over de vraag of 'geen achteruitgang' zoals de KRW dat vereist, betekent dat er juist wél achteruitgang mag zijn, mits de situatie maar niet zover achteruitgaat dat het water in een slechtere toestand terecht komt. Dat lijkt ons geen juiste uitleg van de KRW, aangezien de KRW uitgaat van bescherming en verbetering van de toestand van het water en daarbij uitgaat van de premisse dat het beschermingsniveau in ieder geval niet lager mag worden dan onder de huidige c.q. oudere waterrichtlijnen, zoals de hier besproken richtlijn 2006/11/EG.

De Wvo en de Wm kennen een eigen toetsingskader; voorschriften mogen slechts worden opgelegd voor zover dat noodzakelijk is ter bescherming van het milieu of de waterkwaliteit. Indien waterbeheerders strengere voorschriften opleggen, dient dat binnen dit kader te gebeuren. De ABRvS eist - terecht en in overeenstemming met richtlijn 76/464 - dat strengere voorschriften dienen te zijn gebaseerd op een individuele beoordeling.

Voor de verplichte vergunning en de vervanging door algemene regels die gelden voor de lozingen van grijze-lijststoffen, zijn hierboven in algemene zin enkele opmerkingen gemaakt.

## 3.7 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

In de toekomst zullen de verplichtingen uit richtlijn 76/464/EEG worden geïmplementeerd in de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De lozingen op oppervlaktewater zullen gaan vallen onder het regime van de Waterwet. Aangenomen kan worden dat de Waterwet in dit opzicht aan de verplichtingen van richtlijn 76/464/EEG zal voldoen. Het inhoudelijk toetsingskader voor lozingen op de riolering zal blijven vallen onder de Wet milieubeheer.



Daarvoor gelden dezelfde implementatieproblemen als hierboven beschreven, met dien verstande dat het in de praktijk om meer probleemgevallen zal gaan nu alle lozingen op de riolering onder het regime van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen gaan vallen.

Zie verder uitvoeriger het hoofdstuk Nieuwe wetgeving.

### 3.8 RICHTLIJN 86/280/EEG MET GRENSWAARDEN EN KWALITEITSDOELSTELLINGEN

#### 3.8.1 Algemene toelichting

Richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen<sup>172</sup> is een dochterrichtlijn van richtlijn 76/464. Deze richtlijn:

- stelt de grenswaarden vast voor emissienormen voor de zwarte-lijststoffen voor lozingen afkomstig van industriële bedrijven;<sup>173</sup>
- stelt de kwaliteitsdoelstellingen vast voor zwarte-lijststoffen;<sup>174</sup>
- stelt de termijnen vast waarbinnen moet zijn voldaan aan de voorwaarden gesteld door de vergunningen die voor bestaande lozingen worden verleend;<sup>175</sup>
- stelt de referentiemeetmethoden vast voor het bepalen van het gehalte aan zwarte-lijststoffen in lozingen en in het aquatisch milieu;<sup>176</sup>
- stelt een controleprocedure in;
- schrijft de lidstaten voor samen te werken in geval van lozingen die de wateren van meer dan één lidstaat beïnvloeden;<sup>177</sup>
- schrijft de lidstaten voor programma's vast te stellen teneinde de verontreiniging afkomstig van andere significante bronnen (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen) te voorkomen of weg te nemen.

De richtlijn is van toepassing op de in artikel 1 van richtlijn 76/464/EEG genoemde wateren, met uitzondering van grondwateren. Richtlijn 86/280 hangt nauw samen met richtlijn 76/464. Voor zover er zich problemen voordoen die nauw samenhangen met richtlijn 76/464, wordt verwezen naar de behandeling van richtlijn 76/464.

Er is door het Europees Parlement en de Raad een nieuwe lijst van prioritaire stoffen vastgesteld, behorend bij de Kaderrichtlijn water.<sup>178</sup> Deze nieuwe lijst van prioritaire stoffen vervangt de lijst die gevat is in de mededeling van de Commissie van 22 juni 1982. Richtlijn 86/280 wordt vervangen door de Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen (zie verder het hoofdstuk over de KRW, waarin dit richtlijnvoorstel wordt besproken). Ook de lijst met prioritaire stoffen bij de KRW zal dan worden gewijzigd.

<sup>172</sup> | Pb. L181 van 04/07/1986, p. 0016-0027.

<sup>173</sup> | Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG.

<sup>174</sup> | Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 76/464/EEG.

<sup>175</sup> | Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van richtlijn 76/464/EEG.

<sup>176</sup> | Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG.

<sup>177</sup> | Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van richtlijn 76/464/EEG.

<sup>178</sup> | Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, Pb. L331/1.

#### 3.8.2 Verplichtingen voor de lidstaten

##### ► ARTIKEL 2

Artikel 2 geeft een aantal definities.

##### ► ARTIKEL 3

De grenswaarden, de termijnen waarbinnen daaraan moet zijn voldaan en de procedure voor de op de lozingen uit te oefenen controle zijn vastgesteld in rubriek A van de bijlagen. De grenswaarden gelden normaliter op de plaats waar het afvalwater dat zwarte-lijststoffen bevat, het industriële bedrijf verlaat. Indien het voor bepaalde stoffen noodzakelijk wordt geacht de grenswaarden op andere plaatsen te doen gelden, worden deze plaatsen in bijlage II aangegeven.

Indien het genoemde stoffen bevattende afvalwater buiten het industriële bedrijf wordt behandeld in een zuiveringsinstallatie die bestemd is voor de verwijdering van die stoffen, mag de lidstaat toestaan dat de grenswaarden gelden op het punt waar het afvalwater de zuiveringsinstallatie verlaat.

De in artikel 3 van richtlijn 76/464/EEG bedoelde vergunningen moeten voorschriften bevatten die ten minste even streng zijn als die welke in rubriek A van de bijlagen zijn vastgesteld. Deze vergunningen worden ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek onderworpen.

Onverminderd hun verplichtingen die voortvloeien uit de leden 1, 2 en 3 en uit het bepaalde in richtlijn 76/464/EEG mogen de lidstaten slechts vergunningen aan nieuwe bedrijven verlenen, indien deze bedrijven normen toepassen die overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen, wanneer zulks nodig is om de verontreiniging te beëindigen of om concurrentievervalsing tegen te gaan. In de gevallen waarin de overwogen maatregelen op technische gronden niet overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen, deelt de lidstaat, ongeacht de door hem gekozen methode, voordat een vergunning wordt verleend, aan de Commissie de rechtvaardiging van deze gronden mede. De Commissie stelt de andere lidstaten onmiddellijk in kennis van deze rechtvaardiging en zendt alle lidstaten zo spoedig mogelijk een verslag met haar advies over de in de tweede alinea bedoelde afwijking. Zo nodig dient zij tegelijkertijd passende voorstellen bij de Raad in.

De referentiemeetmethode voor het vaststellen van de aanwezigheid van zwarte-lijststoffen is aangegeven in rubriek C van bijlage II. Er mogen andere methoden worden toegepast, mits de waarnemingsdrempels, de precisie en de nauwkeurigheid van deze methoden ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke voorkomen in rubriek C van bijlage II.

De lidstaten zorgen ervoor dat de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen niet leiden tot een verhoogde verontreiniging door voornoemde stoffen in andere compartimenten van het milieu, met name in de bodem en in de lucht.

#### ► ARTIKEL 4

De betrokken lidstaten houden toezicht op het aquatisch milieu dat wordt beïnvloed door lozingen van industriële bedrijven en andere bronnen van significante lozingen.

In geval van lozingen die de wateren van meer dan één lidstaat beïnvloeden, werken de betrokken lidstaten samen om de toezichtprocedures te harmoniseren.

#### ► ARTIKEL 5

Voor grijze-lijststoffen stellen de lidstaten specifieke programma's op ter voorkoming of wegneming van de verontreiniging die afkomstig is uit andere significante bronnen van deze stoffen (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen) dan de lozingsbronnen die onderworpen zijn aan het stelsel van communautaire grenswaarden of nationale emissienormen. Deze programma's omvatten met name de meest passende maatregelen en technieken voor de vervanging, het terughouden en/of het hergebruik van grijze-lijststoffen. De specifieke programma's worden uiterlijk vijf jaar na de datum van kennisgeving van de specifiek voor de betrokken stoffen geldende richtlijn van kracht.

#### ► ARTIKEL 6

De Commissie gaat over tot een vergelijkende beoordeling van de toepassing van deze richtlijn door de lidstaten aan de hand van de inlichtingen die haar krachtens artikel 13 van Richtlijn 76/464/EEG op haar verzoek, dat per geval wordt ingediend, door de lidstaten worden verstrekt, met name voor wat betreft:

- de bijzonderheden betreffende de vergunningen waarin de emissienormen voor het lozen van de stoffen zijn vastgelegd;
- de inventarisatie van lozingen van de stoffen in wateren bedoeld in artikel 1 lid 2;
- het naleven van de grenswaarden of kwaliteitsdoelstellingen die in de rubrieken A en B van bijlage II zijn vastgesteld;
- de resultaten van het in artikel 4 bedoelde toezicht op de zone van het aquatisch milieu die wordt beïnvloed door lozingen;
- de in artikel 5 bedoelde specifieke programma's ter beëindiging van de verontreiniging.

Om de vijf jaar en voor het eerst vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn zendt de Commissie aan de Raad de in lid 1 bedoelde vergelijkende beoordeling toe.

In geval van wijziging van de wetenschappelijke kennis omtrent voornamelijk de toxiciteit, de persistentie en de accumulatie van de in artikel 2 onder a bedoelde stoffen in levende organismen en in sedimenten, of in geval van verbetering van de beste beschikbare technische middelen, dient de Commissie passende voorstellen bij de Raad in die ertoe strekken om zo nodig de grenswaarden en de kwaliteitsdoelstellingen te verscherpen of om nieuwe grenswaarden en aanvullende kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen.

#### ► ARTIKEL 7

De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om vóór 1 januari 1988 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

### 3.8.3 Implementatie van richtlijn 86/280

De bespreking van de implementatie in het Nederlandse recht is opgenomen bij de behandeling van richtlijn 76/464.

### 3.8.4 Gebreken in de implementatie

De problemen die zich voordoen bij de implementatie van richtlijn 86/280, betreffen in de eerste plaats de afstemming tussen de begrippen 'lozing' en 'verontreiniging vanuit andere significante bronnen' (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen van verontreiniging). De belangrijkste vraag die speelde was of ook voor andere verontreinigingen dan diegene die worden veroorzaakt door lozingen, een vergunning op grond van richtlijn 76/464 verplicht is. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de begrippen lozing en andere significante bronnen van verontreiniging elkaar uitsluiten en dat voor de andere significante bronnen geen verplichte vergunning is vereist. Deze jurisprudentie is uitvoerig besproken bij de behandeling van richtlijn 76/464.

### 3.8.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Zie voor de gevolgen voor de praktijk van richtlijn 86/280 de behandeling van richtlijn 76/464.

↳ *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*



4 | DRINKWATERRICHTLIJN I  
(GRONDSTOF VOOR DRINKWATER)

#### 4.1 ALGEMENE TOELICHTING

De Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440)<sup>179</sup> 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 (artikel 1). De richtlijn ziet dus niet op grondwater, dat ook voor de productie van drinkwater kan zijn bestemd. De richtlijn ziet eveneens niet op de eisen waaraan drinkwater dat is bestemd voor menselijke consumptie, moet voldoen. De eisen hiervoor zijn neergelegd in richtlijn 98/83/EG (verder genoemd Drinkwaterrichtlijn II). Deze richtlijn wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

De Drinkwaterrichtlijn is op 22 december 2007 vervallen, zo is bepaald in de Kaderrichtlijn water. Toch wordt in dit hoofdstuk het regime zoals dat gold tot eind 2007 beschreven, vooral voor een goed begrip van het beschermingsregime en het beschermingsniveau van oppervlaktewater dat is bestemd voor de winning van drinkwater, alsmede van de instrumenten waarvan in de Drinkwaterrichtlijn gebruik wordt gemaakt.

Op grond van artikel 3 dienen de lidstaten waarden voor de kwaliteit van het drinkwater vast te stellen. Kwaliteitsnormen worden vastgesteld ten behoeve van de volksgezondheid, het milieu en ter voorkoming van ongelijke mededingingsvoorwaarden. Nationaal vastgestelde waarden mogen niet minder streng zijn dan de in een bijlage van de richtlijn genoemde grenswaarden. Daarnaast kent de richtlijn richtwaarden waarvan de naleving door de lidstaten moet worden nastreefd (artikel 3 lid 2 en 3). De eisen van de Drinkwaterrichtlijn laten onverlet dat voor andere vormen van gebruik strengere normen kunnen gelden. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te zorgen dat het oppervlaktewater aan de vastgestelde waarden voldoet (artikel 4 lid 1). In dat verband moet de Drinkwaterrichtlijn door lidstaten zonder onderscheid worden toegepast op nationale en grensoverschrijdende wateren.

Om de doelstellingen van de Drinkwaterrichtlijn te bereiken (een gestadige verbetering van het leefmilieu), moet een actieplan met een tijdschema ter sanering van de oppervlaktewaterkwaliteit worden opgesteld. In het kader van deze programma's dienen in tien jaar wezenlijke verbeteringen tot stand te worden gebracht (artikel 4 lid 2). Bij de vaststelling van het tijdschema wordt uiteraard rekening gehouden met de noodzaak om met name de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren, maar ook met beperkingen van economische en

technische aard, die zich in verschillende regio's van de Gemeenschap kunnen voordoen (artikel 4 lid 2).

Heeft oppervlaktewater een slechtere kwaliteit dan de vastgestelde grenswaarden, dan mag het in beginsel niet voor de productie van drinkwater worden gebruikt. In uitzonderingsgevallen mag water van slechtere kwaliteit worden gebruikt, mits het behandeld wordt, zodat toch aan de vereiste kwaliteit wordt voldaan. De uitzondering moet berusten op een drinkwaterbeheersplan en aan de Commissie worden meegedeeld.

Net als bij de Zwemwaterrichtlijn, de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwater-richtlijn, hoeft niet aan alle grenswaarden volledig te worden voldaan om aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn te voldoen. Artikel 5 en artikel 8 geven hiervoor criteria. Artikel 5 geeft aan dat wanneer 80, 90 of 95 procent van de monsters (afhankelijk van het soort monster) aan de grenswaarden voldoet, er aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn wordt voldaan. Voor de 5, 10 of 20 procent van de monsters die niet aan de grenswaarden voldoet, geldt dat het water niet meer dan 50 procent van de grenswaarden mag afwijken en dat opeenvolgende monsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie, niet afwijken van de parameters die hierop betrekking hebben. Wanneer de grenswaarden zijn overschreden ten gevolge van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden, worden deze overschrijdingen van de grenswaarden niet bij bovenstaande percentages in aanmerking genomen.

Naast deze uitzondering kent de Drinkwaterrichtlijn in artikel 8 nog de mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken in geval van overstromingen of natuurrampen, of bij bepaalde parameters vanwege uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden, of wanneer het oppervlaktewater een natuurlijke verrijking ondergaat waardoor de vastgestelde grenswaarden worden overschreden. Ten slotte is er nog een mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken in het geval het gaat om stilstaand water in ondiepe meren waarin geen afvalwater wordt geloosd. Wil een lidstaat zich op deze uitzonderingen beroepen, dan dient hij dit onverwijld aan de Commissie mee te delen.

De lidstaten zijn bevoegd strengere grenswaarden vast te stellen (artikel 6). De toepassing van de Drinkwaterrichtlijn mag niet tot gevolg hebben dat de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater direct of indirect achteruitgaat (het standstillbeginsel, artikel 7).

## 4.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

De richtlijn heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat gebruikt wordt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater, (oppervlaktewater) na passende behandelingen moet voldoen. De richtlijn is niet van toepassing op grondwater, 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.

### ► ARTIKEL 2

Het oppervlaktewater wordt ingedeeld in drie groepen van grenswaarden - A1, A2 en A3 - die overeenkomen met procedés van de in bijlage I vermelde passende wijzen van behandeling. Deze groepen komen overeen met drie verschillende kwaliteiten oppervlaktewater waarvan de fysische, chemische en microbiologische eigenschappen in de tabel van bijlage II zijn vermeld.

Het Hof van Justitie stelt dat de indeling van wateren in drie categorieën een dwingende verplichting uit de richtlijn is, die onontbeerlijk is voor de uitvoering van de richtlijn. Deze indeling moet plaatsvinden in een formeel besluit, waarin voor elk punt waar monsters worden genomen, wordt aangegeven in welke groep het water is ingedeeld.<sup>180</sup>

Lidstaten hebben op grond van de Drinkwaterrichtlijn de verplichting gedurende de in de richtlijn genoemde termijn van tien jaar, nitraatgehalten te bereiken die in elk geval beneden de grenswaarden van 50 mg/l liggen.<sup>181</sup>

### ► ARTIKEL 3

De lidstaten stellen voor alle punten waar monsters worden genomen of voor elk punt waar monsters worden genomen, de waarden vast welke van toepassing zijn op het oppervlaktewater voor alle in bijlage II aangegeven parameters. Voor wat betreft de parameters waarvoor geen enkele waarde is aangegeven in de tabel in bijlage II, kunnen de lidstaten de vaststelling van waarden achterwege laten, zolang de cijfers niet volgens de procedure van artikel 9 zijn bepaald. De vastgestelde waarden mogen niet minder streng zijn dan die vermeld in de kolommen I van bijlage II.

Waarden die in de kolommen G van bijlage II zijn vermeld, met al dan niet een overeenkomstige waarde in de kolommen I van dezelfde bijlage, zijn waarden die de lidstaten als richtwaarden zullen trachten te eerbiedigen.

### ► ARTIKEL 4

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te bewerkstelligen dat het oppervlaktewater in overeenstemming is met de vastgestelde waarden.<sup>182</sup> Daarbij past elke lidstaat deze richtlijn zonder onderscheid toe op nationale en grensoverschrijdende wateren.

De saneringsverplichting geldt eveneens in het geval de verontreiniging en het overschrijden van de grenswaarden wordt veroorzaakt door verontreinigingen bovenstrooms of in het buitenland. De richtlijn moet worden toegepast zonder dat er een onderscheid wordt toegepast op nationale en grensoverschrijdende wateren. Dus ook bij bovenstroomse verontreinigingen bestaat er op grond van de Drinkwaterrichtlijn een saneringsplicht.

Het Hof van Justitie erkent dat dit moeilijker zal zijn dan bij binnenlandse bronnen van verontreiniging, maar er dient wel te worden onderzocht hoe sanering plaats zou kunnen vinden. Dat kan bijvoorbeeld door internationaal overleg.<sup>183</sup>

In het kader van de doelstellingen van de richtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen om een gestadige verbetering van het leefmilieu te waarborgen. Zij stellen een organisch actieplan met een tijdschema vast ter sanering van het oppervlaktewater, in het bijzonder dat van categorie A3. Daarbij moeten de komende tien jaar in het kader van de nationale programma's wezenlijke verbeteringen tot stand worden gebracht.

De richtlijn eist een organisch actieplan (artikel 4 lid 2). Dit actieplan is nodig voor de sanering van alle wateren waarvan de parameters kunnen worden verbeterd (r.o. 25). In casu betekende dit dat ook de overschrijding van de grenswaarden van de wateren ingedeeld in groep A1 een saneringsplicht met zich meebrengt. Dit geldt ook als de overschrijding van de grenswaarden een gevolg is van geologische omstandigheden.<sup>184</sup> Indien programma's ter vermindering van de hoeveelheid nitraat alleen betrekking hebben op wateren die ernstig verontreinigd zijn en niet op alle oppervlaktewateren met zorgwekkende nitraatgehalten, voldoen de programma's niet als plan in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.<sup>185</sup>

<sup>182</sup> | Zaak C-60/01, Jur. 2002 p. I-05679; Zaak C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981; Zaak C-56/90, Jur. 1993, p. I-04109; Zaak C-92/96, Jur. 1998, p. I-00505; Zaak C-337/89, Jur. 1992 p. I-06103; Zaak C-316/00, Jur. 2002 p. I-10527, Zaak C-147/07, zie ook Syncera Water 2005.

<sup>183</sup> | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

<sup>184</sup> | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

<sup>185</sup> | Zaak C-266/99, Cie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01981.

<sup>180</sup> | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

<sup>181</sup> | Zaak C-266/99, Cie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01981, het oppervlaktewater in Bretagne bevat een te hoog gehalte aan nitraten.

### 4.3 IMPLEMENTATIE VAN DRINKWATERRICHTLIJN I

Lidstaten moeten het oppervlaktewater in (drie) categorieën met grenswaarden indelen. Het vaststellen van de verschillende kwaliteitswaarden moet ook in bindende juridische regels worden omgezet. Wanneer de Drinkwaterrichtlijn niet wordt nageleefd, moeten derden die daar schade van ondervinden, zich op dwingende voorschriften kunnen beroepen om hun rechten zeker te stellen.<sup>186</sup>

<sup>186</sup> | Zaak C-58-89, Jur. 1991, p. I-02607.

De implementatie van de Drinkwaterrichtlijn in het Nederlandse recht vond (te laat) plaats in de jaren tachtig van de vorige eeuw.<sup>187</sup> Nederland werd veroordeeld vanwege het opnemen van kwaliteitsdoelstellingen in het Indicatief meerjarenprogramma water (IMP-water), wat geen implementatie is in dwingende bepalingen van intern recht.

<sup>187</sup> | Zaak 97/81, Cie vs Nederland, Jur. 1982, p. 1819.

Het IMP-water was het wettelijke plan op rijksniveau, waarin de hoofdlijnen en beginselen van het te voeren waterkwaliteitsbeleid werden neergelegd. Een IMP werd eens in de vijf jaar vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM. Na 1981 kende de Wvo de waterkwaliteitsplannen, voor de rijkswateren vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM, voor de regionale wateren door provinciale staten. Deze plannen voor de regionale wateren waren concreter dan het IMP. Bij de vaststelling ervan moest rekening worden gehouden met het IMP. Het waterkwaliteitsplan diende als richtsnoer voor de waterkwaliteitsbeheerders bij het opstellen van waterbeheersplannen en de vergunningverlening. Het IMP is wat de juridische binding betreft te vergelijken met de Nota waterhuishouding.

Nadat de regeling van de kwaliteitsdoelstellingen uit de Wvo werd opgenomen in de Wm, geldt artikel 5.1 Wm als wettelijke basis voor het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen. De kwaliteitseisen zijn neergelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water.<sup>188</sup> De in het besluit vastgestelde normen moeten worden beschouwd als imperatieve waarden. In Nederland zijn geen richtwaarden (G-waarden) vastgesteld. De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van V&W is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo). Deze overheidsorganen dienen bij het vaststellen van waterbeheersplannen de kwaliteitseisen in acht te nemen.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> | Stb. 2007, 46.

<sup>189</sup> | Hetgeen een wondertijke constructie is nu de plannen niet door het dagelijks bestuur, maar door het algemeen bestuur worden vastgesteld. Zie uitvoeriger over de doorwerking van waterkwaliteitseisen naar andere beleidsterreinen Van Rijswijk e.a. 2006 en toegespitst op drinkwater Wuijts & Van Rijswijk 2007.

<sup>190</sup> | Stb. 200.

Voor een correcte omzetting van de richtlijn is ook het Besluit van 2 april 1984<sup>190</sup> van belang. Hierbij is onder meer hoofdstuk IIIa (Voorschriften voor de

bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater) aan het Waterleidingbesluit toegevoegd. In bijlage B van het Waterleidingbesluit staat de voorgeschreven onderzoeksfrequentie voor de verschillende parameters vermeld. Voor bepaalde parameters kan de onderzoeksfrequentie worden verminderd op grond van artikel 6, lid 7 onder b, van het Waterleidingbesluit. In bijlage C van het Waterleidingbesluit staan de meetprincipes voor verschillende parameters vermeld (NEN-nummers).

De op de grond van de richtlijn noodzakelijke actieplannen zijn opgenomen in het Beleidsplan IJsselmeergebied. De actieplannen betreffen voor de eerste verslagperiode alleen A3-wateren. Het zuiveringsproces in Nederland is gebaseerd op de eisen voor A3-wateren, alle wateren worden dan ook aan de A3-normen getoetst, alhoewel ook wateren aan de A2-normen en soms aan de A1-normen voldoen.

In Nederland betreffen de wateren die worden gebruikt voor de winning van drinkwater het IJsselmeer, de Afdamde Maas, de Biesbosch en het Lekkanaal. Voorts wordt drinkwater onttrokken uit de Drentsche Aa.<sup>191</sup> Alle locaties voldoen aan de A3-normen. Behalve de meetlocatie Andijk (voor het IJsselmeer, een te hoog chloride gehalte in de periode 1996-1997, in 1998 werd ook deze parameter niet meer overschreden), voldoen de locaties ook aan de A2-normen. Het streven is om de wateren in te kunnen gaan delen in een hogere kwaliteitsklasse.

<sup>191</sup> | Zie Wuijts & Van Rijswijk 2007.

Het saneringsprogramma dat de richtlijn voorschrijft, is niet noodzakelijk nu overal aan de parameters wordt voldaan. Beheersplannen zijn eveneens slechts noodzakelijk voor wateren met een slechtere kwaliteit dan A3, wat voor Nederland niet van toepassing is.

### 4.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De kwaliteitsdoelstellingen zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, evenals de bepalingen omtrent wijze en frequentie van metingen. De Nederlandse wateren zijn ingedeeld als A3-wateren. Deze voldoen allemaal aan de vereiste parameters. Saneringsprogramma's en beheersplannen zijn dan op grond van de richtlijn niet noodzakelijk.

### 4.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Kwaliteitseisen op grond van de Drinkwaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van

hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen (Minister van V&W en besturen van waterschappen) in acht genomen te worden. Dit betreft echter de correcte toepassing van het nationale recht.

Bij vergunningverlening op grond van de Wvo (Minister van V&W of besturen van waterschappen), de Wwh (besturen van waterschappen) en de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) dienen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht te worden genomen. Dit betreft de correcte toepassing van nationaal recht en blijft hier verder buiten beschouwing.

Zie verder de opmerkingen bij de Zwemwaterrichtlijn. Deze kunnen naar onze mening vrijwel analoog worden toegepast nu ook de Drinkwaterrichtlijn mede de risico's voor de gezondheid van de mens beoogt te beschermen.<sup>192</sup>

Kwaliteitseisen (grenswaarden) worden beschouwd als rechtstreeks werkende bepalingen.<sup>193</sup> Indien het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, moeten feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen.<sup>194</sup> Het is de taak en plicht van de betreffende waterbeheerder om te zorgen dat de wijze en de frequentie van de bemonstering in overeenstemming zijn met de richtlijn. Wateren worden als bestemd voor de winning van drinkwater aangewezen in de Nota waterhuishouding, het Beheerplan voor de Rijkswateren en/of het provinciale waterhuishoudingsplan.<sup>195</sup>

#### 4.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De Drinkwaterrichtlijn is, zoals gezegd, op 22 december 2007 vervallen. De bescherming van oppervlaktewater en grondwater bestemd voor de winning van drinkwater valt nu onder het regime van de KRW. De KRW wordt geïmplementeerd in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen zullen worden vastgesteld in de AMvB met kwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer. Onduidelijk is nog hoe deze AMvB zal luiden en wat de exacte gevolgen voor de praktijk zullen zijn. Zie uitvoeriger de hoofdstukken over de Kaderrichtlijn water en Nieuwe wetgeving. Nu het beschermingsregime voor de grondstof voor drinkwater (oppervlaktewater en grondwater) is opgenomen in de KRW en deze uitgaat van een integrale benadering, wordt door het RIVM onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van het instrument gebiedsdossier.<sup>196</sup> Met een gebiedsdossier kan een integraal overzicht worden verkregen van de mogelijke risico's die van

invloed kunnen zijn op individuele drinkwaterbronnen. De gebiedsdossiers worden naar verwachting als instrument opgenomen in het Drinkwaterbesluit, een AMvB op basis van de nieuwe Drinkwaterwet (zie ook hoofdstuk 5).

<sup>192</sup> | Jans is meer in het algemeen van mening dat milieuriichtlijnen resultaatsverplichtingen inhouden. De uitspraken waarin dit door het Hof van Justitie is uitgemerkt, hebben echter alle betrekking op richtlijnen die naast het milieu ook de gezondheid van de mens beogen te beschermen, Jans 2007 p. 224 e.v. Het betreft de Drinkwaterrichtlijn (zaak C-42/89, Commissie vs België, Jur. 1990, p. I-02821), de richtlijn met grenswaarden voor de luchtkwaliteit (zaak C-361/88, TA Luft, Jur. 1991, p. I-02567) en de Zwemwaterrichtlijn (zaak C-56/90, Commissie vs Verenigd Koninkrijk Jur. 1993, p. I-04109).

<sup>193</sup> | Hof Den Haag, 27 oktober 2005, M en R 2006, nr. 4 m.nt. Jans; HvJ 30 november 2006, Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jurgens & Widdershoven 2007.

<sup>194</sup> | Zaak C-60/01, Jur. 2002 p. I-05679; zaak C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981; zaak C-56/90, Jur. 1993, p. I-04109; zaak C-92/96, Jur. 1998, p. I-00505; HvJ 25 november 1992, zaak C-337/89, Jur. 1992 p. I-06103; zaak C-316/00, Jur. 2002, p. I-10527, zie ook Syncera Water 2005.

<sup>195</sup> | Zie Wuijts & Van Rijswijk 2007.

<sup>196</sup> | Zie Wuijts en Van Rijswijk 2007 en Wuijts, Van Rijswijk & Dik 2007.

# 5 |

↳ *Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water*



5 | DRINKWATERRICHTLIJN II (PRODUCT DRINKWATER)



## 5.1 ALGEMENE TOELICHTING

De Drinkwaterrichtlijn 98/83/EG heeft tot doel de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water door ervoor te zorgen dat het gezond en schoon is (artikel 1 lid 2).<sup>197</sup> De richtlijn kent daartoe een aantal instrumenten. Er worden in de eerste plaats algemene verplichtingen gesteld aan de lidstaten om die maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat drinkwater gezond en schoon is. Voorts is er de verplichting tot het stellen van kwaliteitseisen, die ook gecontroleerd moeten worden. Verder bevat de richtlijn een bepaling over herstelmaatregelen en nadere eisen aan de bevoegdheid voor lidstaten om afwijkingen toe te staan. Ten slotte dienen de lidstaten de kwaliteit van behandeling, installatie en materialen te waarborgen en hebben zij een informatie en rapportageverplichting.

De Drinkwaterrichtlijn kent bevoegdheden toe aan de lidstaten, de Commissie en een comité, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit comité wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. Ook aan de bevoegde autoriteiten die over de nationale drinkwatervoorziening gaan, worden bevoegdheden toegekend.

De Commissie krijgt in de richtlijn de bevoegdheid richtsnoeren op te stellen voor de controles, in overleg met het comité. Voorts is de Commissie bevoegd in uitzonderlijke gevallen afwijkingen toe te staan, wanneer deze al tweemaal door de lidstaat zijn toegestaan. Ten slotte herzien de Commissie en het genoemde comité de bijlagen eens per vijf jaar en stellen eens per drie jaar een algemene rapportage op.

## 5.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1 DOEL

De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water. De richtlijn heeft ten doel de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water door ervoor te zorgen dat het *gezond en schoon* is. Aangenomen kan worden dat deze bepaling rechtstreekse werking heeft, en in ieder geval kan dat het hier gaat om een richtlijnbeepaling met rechtstreekswerkende grenzen aan de beoordelingsvrijheid.

### ► ARTIKEL 2 DEFINITIES

Artikel 2 geeft een aantal definities. In de richtlijn wordt onder *voor menselijke consumptie bestemd water* verstaan:

- a al het water dat onbehandeld of na behandeling bestemd is voor drinken, koken, voedselbereiding of andere huishoudelijke doeleinden, ongeacht de herkomst en of het water wordt geleverd via een distributienet, uit een tankschip of tankauto, of in flessen of verpakkingen; en
- b al het water dat in enig levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen, tenzij de bevoegde nationale autoriteiten ervan overtuigd zijn dat de kwaliteit van het water de gezondheid van de levensmiddelen als eindproduct niet kan aantasten.

De richtlijn verstaat onder *huishoudelijk leidingnet*:

- de leidingen, fittingen en toestellen die geïnstalleerd worden tussen de kranen die normaliter worden gebruikt voor menselijke consumptie en het distributienet, maar slechts indien die volgens de desbetreffende nationale wetgeving niet onder de verantwoordelijkheid van de waterleverancier in zijn hoedanigheid van waterleverancier vallen.

### ► ARTIKEL 3 REIKWIJDTE

De richtlijn is niet van toepassing op natuurlijk mineraalwater dat door de bevoegde nationale autoriteiten overeenkomstig Richtlijn 80/777/EEG van de Raad van 15 juli 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de exploitatie en het in de handel brengen van natuurlijk mineraalwater als zodanig is erkend; en water dat een geneesmiddel is in de zin van Richtlijn 65/65/EEG van de Raad van 26 januari 1965 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake geneesmiddelen.

De lidstaten mogen van toepassing van deze richtlijn uitzonderden:

- water dat uitsluitend bestemd is voor doeleinden waarvoor de kwaliteit van het water naar de overtuiging van de bevoegde autoriteiten direct noch indirect van invloed is op de gezondheid van de betrokken gebruikers;
- voor menselijke consumptie bestemd water dat afkomstig is van een afzonderlijke voorziening die gemiddeld minder dan 10 m<sup>3</sup> per dag levert of waarvan minder dan vijftig personen gebruik maken, tenzij het water wordt geleverd in het kader van een commerciële of openbare activiteit.

Lidstaten die gebruik maken van de in lid 2, onder b), genoemde uitzonderingen zorgen ervoor dat de betrokken bevolking daarvan op de hoogte wordt gebracht

en ook van de maatregelen die kunnen worden getroffen om de volksgezondheid te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van verontreiniging van voor menselijke consumptie bestemd water. Bovendien wordt de betrokken bevolking zo spoedig mogelijk passend advies verstrekt, wanneer blijkt dat de kwaliteit van dit water gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren.

#### ► ARTIKEL 4 ALGEMENE VERPLICHTINGEN

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat voor menselijke consumptie bestemd water gezond en schoon is. Overeenkomstig de minimumvereisten van deze richtlijn is voor menselijke consumptie bestemd water gezond en schoon:

- als het geen micro-organismen, parasieten of andere stoffen bevat in hoeveelheden of concentraties die gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren;
- als het voldoet aan de in bijlage I, delen A en B, gespecificeerde minimumvereisten;
- als de lidstaten, overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de artikelen 5 tot en met 8 en 10, overeenkomstig het verdrag, alle andere nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat voor menselijke consumptie bestemd water aan de vereisten van deze richtlijn voldoet.

De lidstaten zorgen ervoor dat de maatregelen ter uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn er in geen geval, direct of indirect, toe kunnen leiden dat de huidige kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water achteruitgaat, voor zover dit van belang is voor de bescherming van de volksgezondheid, of dat de verontreiniging van voor de drinkwaterproductie bestemd water toeneemt.

#### ► ARTIKEL 5 KWALITEITSEISEN

De lidstaten stellen voor de in bijlage I vermelde parameters de waarden vast die van toepassing zijn op voor menselijke consumptie bestemd water.

De overeenkomstig lid 1 vastgestelde waarden zijn niet minder streng dan de in bijlage I vermelde waarden. De waarden voor de parameters in bijlage I, deel C, behoeven uitsluitend te worden vastgesteld voor controledoeleinden en om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 8.

Indien de bescherming van de volksgezondheid op hun grondgebied of een deel daarvan dit vereist, stellen de lidstaten waarden vast voor aanvullende parameters die niet in bijlage I zijn opgenomen. De vastgestelde waarden moeten ten minste voldoen aan de eisen van artikel 4, lid 1, onder a).

#### ► ARTIKEL 6 PLAATS WAAR AAN DE KWALITEITSEISEN MOET WORDEN VOLDAAN

Aan de overeenkomstig artikel 6 vastgestelde parameterwaarden moet worden voldaan:

- voor water dat via een distributienet wordt geleverd, op het punt binnen een perceel of gebouw waar het uit de kranen komt die normaliter worden gebruikt voor menselijke consumptie; of
- voor water dat geleverd wordt uit een tankschip of tankauto, op het punt waar het uit het tankschip of de tankauto komt; of
- voor water in flessen of verpakkingen bestemd voor verkoop, op het punt waarop de flessen of verpakkingen worden gevuld; of
- voor water dat wordt gebruikt in een levensmiddelenbedrijf, op het punt waar het in het bedrijf wordt gebruikt.

Voor water dat via een distributienet wordt geleverd worden de lidstaten geacht aan hun verplichtingen krachtens dit artikel, artikel 4 en artikel 8, lid 2, te hebben voldaan, wanneer kan worden vastgesteld dat de overschrijding van de kwaliteitseisen (artikel 5) te wijten is aan het huishoudelijk leidingnet of het onderhoud daarvan, behalve op percelen en in gebouwen waar het publiek van water wordt voorzien, zoals scholen, ziekenhuizen en restaurants. Indien deze situatie zich voordoet en er een risico bestaat dat het water dat via een distributienet wordt geleverd niet voldoet aan de kwaliteitseisen, zorgen de lidstaten ervoor dat:

- passende maatregelen worden genomen om het risico dat de parameterwaarden worden overschreden te verkleinen of weg te nemen, zoals het adviseren van eigenaars over mogelijke herstelmaatregelen die zij kunnen treffen; en/of
- andere maatregelen worden genomen, zoals de toepassing van adequate behandelingstechnieken, om de aard of de eigenschappen van het water voor de levering zodanig te veranderen dat het risico dat het water na de levering niet aan de parameterwaarden voldoet, wordt verkleind of weggenomen; en
- de betrokken verbruikers naar behoren worden geïnformeerd en geadviseerd over mogelijke aanvullende herstelmaatregelen die zij moeten treffen.

#### ► ARTIKEL 7 CONTROLE

Om na te gaan of het voor de verbruikers beschikbare water aan de vereisten van deze richtlijn en in het bijzonder aan de kwaliteitseisen voldoet, treffen de lidstaten alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van

voor menselijke consumptie bestemd water regelmatig wordt gecontroleerd. Er moeten monsters worden genomen die representatief zijn voor de kwaliteit van het gedurende het jaar verbruikte water. Ingeval voor menselijke consumptie bestemd water bij de bereiding of distributie gedesinfecteerd wordt, treffen de lidstaten alle maatregelen om ervoor te zorgen dat de doelmatigheid van de toegepaste desinfectiebehandeling wordt gecontroleerd. Om aan deze controleverplichtingen te voldoen dienen passende controleprogramma's opgesteld te worden voor al het voor menselijke consumptie bestemde water. Deze controleprogramma's voldoen aan de minimumvereisten van bijlage II. De plaatsen van monsterneming worden bepaald door de bevoegde autoriteiten en voldoen aan de desbetreffende vereisten van bijlage II. Voor de controles kunnen communautaire richtsnoeren worden opgesteld volgens de in artikel 12 vastgelegde procedure.

De lidstaten houden zich aan de specificaties voor de analyses van parameters als omschreven in bijlage III. Andere dan in bijlage III, deel 1, vermelde methoden mogen worden gebruikt, mits kan worden aangetoond dat de verkregen resultaten ten minste even betrouwbaar zijn als die van de gespecificeerde methoden.

De lidstaten die een alternatieve methode hanteren, verstrekken de Commissie alle relevante inlichtingen over deze methode en de gelijkwaardigheid ervan. Voor de in bijlage III, delen 2 en 3, genoemde parameters mag elke analysemethode worden gebruikt, mits deze aan de aldaar gestelde eisen voldoet. Voor stoffen of micro-organismen waarvoor geen kwaliteitseisen zijn vastgesteld, zorgen de lidstaten per geval voor aanvullende controle indien er reden is om aan te nemen dat deze stoffen of organismen aanwezig zijn in hoeveelheden of aantallen die gevaar voor de volksgezondheid kunnen opleveren.

#### ► ARTIKEL 8 HERSTELMAATREGELLEN EN BEPERKINGEN VAN HET GEBRUIK

De lidstaten zorgen ervoor dat elk geval waarin niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, onmiddellijk wordt onderzocht om de oorzaak vast te stellen. Wanneer voor menselijke consumptie bestemd water, ondanks de genomen maatregelen op grond van artikel 4, niet aan de kwaliteitseisen voldoet, zorgen de betrokken lidstaten ervoor dat zo spoedig mogelijk de nodige herstelmaatregelen worden getroffen om de kwaliteit weer op peil te brengen, waarbij onder meer wordt gelet op de mate waarin de kwaliteitseis is overschreden en op het mogelijke gevaar voor de volksgezondheid.

Ongeacht of al dan niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan, zorgen de lidstaten ervoor dat de levering van voor menselijke consumptie bestemd water dat gevaar kan opleveren voor de volksgezondheid, wordt verboden of dat het gebruik ervan wordt ingeperkt of dat er andere maatregelen worden genomen om de volksgezondheid te beschermen. In dat geval worden de verbruikers zo spoedig mogelijk over de situatie geïnformeerd en van het nodige advies voorzien.

Daarbij moet rekening gehouden worden met de risico's die onderbreking van de levering of inperking van het gebruik van voor menselijke consumptie bestemd water zouden opleveren voor de volksgezondheid. De lidstaten kunnen richtsnoeren opstellen om de bevoegde autoriteiten bij de vervulling van hun verplichtingen krachtens lid 4 te ondersteunen.

Wanneer niet wordt voldaan aan de kwaliteitseisen gaan de lidstaten na of een en ander risico voor de volksgezondheid oplevert. Zij nemen herstelmaatregelen om de kwaliteit van het water weer op peil te brengen indien de bescherming van de volksgezondheid dit vereist. Indien er herstelmaatregelen worden genomen, worden de verbruikers op de hoogte gebracht, behalve wanneer de bevoegde autoriteiten oordelen dat de overschrijding niet van betekenis is.

#### ► ARTIKEL 9 AFWIJKINGEN

De lidstaten kunnen tot een door hen vast te stellen maximumwaarde voorzien in bepaalde afwijkingen van de kwaliteitseisen indien de afwijking geen gevaar kan opleveren voor de volksgezondheid en de levering van voor menselijke consumptie bestemd water in het betrokken gebied op geen enkele andere redelijke manier kan worden verzekerd.

Afwijkingen moeten worden gebonden aan een zo kort mogelijke termijn die niet langer mag zijn dan drie jaar. Aan het einde van deze termijn wordt een evaluatie gemaakt om na te gaan of de situatie voldoende verbeterd is. Lidstaten die een tweede maal een afwijking willen toestaan, zenden de evaluatie en de redenen waarop hun besluit omtrent die afwijking is gebaseerd, toe aan de Commissie. Deze tweede afwijking geldt voor maximaal drie jaar.

In uitzonderlijke gevallen kunnen de lidstaten de Commissie verzoeken om een derde afwijking van maximaal drie jaar. De Commissie neemt binnen drie maanden een besluit over een dergelijk verzoek.

Bij een besluit omtrent een afwijking overeenkomstig de leden 1 en 2 wordt gespecificeerd:

- de reden van de afwijking;
- de parameter waarop het besluit omtrent de afwijking betrekking heeft, voorgaande relevante controleresultaten die met deze parameter verband houden en de maximaal toelaatbare waarde ingevolge het besluit omtrent de afwijking;
- het geografisch gebied, de hoeveelheid geleverd water per dag, de betrokken bevolkingsgroep en of de afwijking al dan niet gevolgen heeft voor enig betrokken levensmiddelenbedrijf;
- een passend controleschema met, zo nodig, een verhoogde controlefrequentie;
- een samenvatting van het plan voor de noodzakelijke herstelmaatregelen, met inbegrip van een tijdschema voor het werk, een raming van de kosten en voorzieningen voor de evaluatie;
- de vereiste duur van de afwijking.

Indien de bevoegde autoriteiten van oordeel zijn dat de overschrijding van de kwaliteitseisen onbeduidend is en indien herstelmaatregelen het probleem binnen maximaal 30 dagen kunnen oplossen, zijn de hierboven genoemde vereisten niet van toepassing. In dat geval stellen de bevoegde autoriteiten of andere betrokken instanties alleen de maximaal toelaatbare parameterwaarde vast en de tijd waarin het probleem moet worden opgelost. Deze uitzondering kan niet langer worden toegepast wanneer dezelfde parameterwaarde voor een bepaalde waterlevering in de voorafgaande twaalf maanden in totaal meer dan 30 dagen is overschreden.

De lidstaten die van de in dit artikel bedoelde afwijkmogelijkheden gebruik maken, zorgen ervoor dat de betrokken bevolking zo spoedig mogelijk naar behoren over het besluit omtrent de afwijking en de daaraan verbonden voorwaarden wordt geïnformeerd. Bovendien zorgen de lidstaten ervoor dat specifieke bevolkingsgroepen waarvoor de afwijking een speciaal risico kan opleveren, zo nodig advies wordt verstrekt.

#### ► ARTIKEL 10 WAARBORGING VAN DE KWALITEIT VAN BEHANDELING, INSTALLATIE EN MATERIALEN

De lidstaten treffen alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de

stoffen of in nieuwe installaties toegepaste materialen die gebruikt worden bij de bereiding of distributie van voor menselijke consumptie bestemd water, en de door dergelijke stoffen of materialen veroorzaakte verontreinigingen niet in een hogere concentratie in het water achterblijven dan voor het gebruik van die stoffen of materialen noodzakelijk is en dat zij er direct noch indirect toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de bescherming van de volksgezondheid.

#### ► ARTIKEL 11 HERZIENING VAN DE BIJLAGEN

Ten minste om de vijf jaar beziet de Commissie bijlage I opnieuw in het licht van de vooruitgang van wetenschap en techniek en dient zij, zo nodig, volgens de procedure van artikel 189 C van het Verdrag wijzigingsvoorstellen in.

Ten minste om de vijf jaar past de Commissie de bijlagen II en III aan de vooruitgang van wetenschap en techniek aan. De wijzigingen die nodig zijn, worden volgens de procedure van artikel 12 vastgesteld.

#### ► ARTIKEL 12 COMITOLOGIE

De Commissie wordt bijgestaan door een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie.

Het comité spreekt zich uit met de meerderheid van stemmen die in artikel 148, lid 2, van het verdrag is voorgeschreven voor de aanneming van de besluiten die de Raad op voorstel van de Commissie dient te nemen. Bij stemming in het comité worden de stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten gewogen overeenkomstig genoemd artikel. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

De Commissie stelt maatregelen vast die onmiddellijk van toepassing zijn. Indien deze maatregelen echter niet in overeenstemming zijn met het advies dat het comité heeft uitgebracht, worden zij onverwijld door de Commissie ter kennis van de Raad gebracht. In dat geval:

- stelt de Commissie de toepassing van de maatregelen waartoe zij heeft besloten voor een periode van drie maanden na deze kennisgeving uit;
- kan de Raad binnen de in punt a genoemde termijn met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen een andersluidend besluit nemen.

#### ► ARTIKEL 13 INFORMATIE EN RAPPORTAGE

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verbruikers passende en actuele informatie over de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water ter beschikking staat. Onverminderd Richtlijn 90/313/EEG van de Raad van 7 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie publiceert elke lidstaat een driejaarlijks verslag over de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water, teneinde de verbruikers te informeren. Het eerste verslag bestrijkt de periode van 2002 tot en met 2004. Elk verslag omvat minimaal alle voorzieningen van gemiddeld meer dan 1000 m<sup>3</sup> per dag of aan meer dan 5000 personen, beslaat drie kalenderjaren en wordt vóór het einde van het kalenderjaar volgend op de verslagperiode gepubliceerd. De lidstaten doen hun verslagen binnen twee maanden na publicatie aan de Commissie toekomen.

De Commissie publiceert om de drie jaar een samenvattend verslag over de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water in de Gemeenschap. Dit verslag wordt binnen negen maanden na ontvangst van de verslagen van de lidstaten gepubliceerd.

De lidstaten brengen ook verslag uit aan de Commissie over de maatregelen die zij hebben getroffen of voornemens zijn te treffen om te voldoen aan hun verplichtingen uit deze richtlijn (in het bijzonder artikel 6, lid 3, en van bijlage I, deel B, opmerking 10).

#### ► ARTIKEL 14 TIJDSHEMA VOOR DE NALEVING

De lidstaten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het voor menselijke consumptie bestemde water in 2003 voldoet aan deze richtlijn. Nederland voldoet aan deze verplichting.

#### ► ARTIKEL 15 UITZONDERLIJKE GEVALLEN

De lidstaten kunnen in uitzonderlijke gevallen en voor geografisch afgebakende gebieden, bij de Commissie een bijzonder verzoek om meer tijd dan vastgesteld in artikel 14 indienen. Deze bijkomende periode mag niet langer zijn dan drie jaar en aan het einde ervan moet een evaluatie worden gemaakt en toegezonden aan de Commissie, die op basis van deze evaluatie een tweede bijkomende periode van maximaal drie jaar kan toekennen. Deze bepaling is niet van toepassing op voor menselijke consumptie bestemd water dat in flessen of verpakkingen te koop wordt aangeboden. In dit met redenen omklede verzoek wordt melding gemaakt

van de ondervonden moeilijkheden, en worden ten minste alle in artikel 9, lid 3, genoemde gegevens opgenomen. De Commissie bestudeert vervolgens dit verzoek volgens de procedure van artikel 12. De lidstaten die dit artikel hanteren, zorgen ervoor dat de bij dit verzoek betrokken bevolking zo spoedig mogelijk wordt geïnformeerd over het resultaat van het verzoek. Bovendien zorgen de lidstaten ervoor dat specifieke bevolkingsgroepen waarvoor het verzoek een bijzonder risico kan opleveren, zo nodig advies wordt verstrekt.

#### ► ARTIKEL 16 INTREKKING

Richtlijn 80/778/EEG is in 2003 ingetrokken. Deze intrekking doet geen afbreuk aan de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de termijnen voor de omzetting in de nationale wetgeving en voor de toepassing, zoals vermeld in bijlage IV.

Een verwijzing naar de ingetrokken richtlijn wordt als een verwijzing naar de onderhavige richtlijn opgevat en dient te worden gelezen volgens de correlatietabel in bijlage V. Zodra een lidstaat de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking heeft doen treden om aan deze richtlijn te voldoen en de in artikel 14 bedoelde maatregelen heeft genomen, is deze richtlijn en niet Richtlijn 80/778/EEG in die lidstaat van toepassing op de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water.

### 5.3 IMPLEMENTATIE VAN DRINKWATERRICHTLIJN II

De implementatie van richtlijn 98/83/EG in Nederland heeft plaatsgevonden in de Waterleidingwet (Wlw) en het Waterleidingbesluit (Wlb).<sup>198</sup>

<sup>198</sup> | Zie eveneens De Moel e.a. 2004 en Wuijts & Van Rijswijk 2007.

De waterleidingbedrijven in Nederland staan voor wat betreft de kwaliteit en leveringszekerheid van het drinkwater onder toezicht van de centrale overheid. Dit wordt ingevuld door de VROM-Inspectie. Zowel ten aanzien van de kwaliteit van het water dat wordt ingenomen voor de drinkwaterbereiding als ten aanzien van de kwaliteit van het product zelf, wordt door het waterleidingbedrijf verantwoording afgelegd. De VROM-Inspecteur kan, in aanvulling op het Waterleidingbesluit, afwijkingen (in parameters en frequentie) voorschrijven als dit naar zijn oordeel van belang is voor het verkrijgen van voldoende inzicht in de kwaliteit van het water. Bij normoverschrijdingen dient bij de eerste constatering de VROM-Inspectie direct te worden geïnformeerd.

Het Waterleidingbesluit bevat ook eisen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater dat voor de productie van drinkwater wordt gebruikt die deels aanvullend

zijn op het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. Het gaat hier om stofgroepen en stoffen waarvoor een signaleringswaarde is opgenomen in het Wlb. Overschrijding van deze signaleringswaarde vormt aanleiding tot nader onderzoek en in overleg met de VROM-Inspectie zal worden besloten welke maatregelen moeten worden getroffen. Naast de drinkwaternormen zijn voor een aantal productielocaties ook de normen van het Infiltratiebesluit (IB, Wet Bodembescherming) van belang. Het oppervlaktewater wordt na voorzuivering geïnfiltreerd en dient hiervoor aan het IB te voldoen. In hoofdstuk 5 zijn de voor drinkwaterbereiding relevante normen uit de verschillende richtlijnen en besluiten naast elkaar gezet.

Conform richtlijn 98/83/EG zijn lidstaten verplicht om normoverschrijdingen voor drinkwater te melden aan de Europese Commissie. Om deze informatiestroom correct te laten plaatsvinden is de 'Inspectierichtlijn voor de melding van normoverschrijdingen drinkwaterkwaliteit' (2005) opgesteld. De VROM-Inspectie gaat er in deze richtlijn van uit dat de waterleidingbedrijven zelf protocollen beschikbaar hebben die een adequate respons voorschrijven. In deze protocollen moet worden omschreven hoe de tracering en correctie van de oorzaak en de communicatie met de VROM-Inspectie dient plaats te vinden.

De Nederlandse regelgeving zal richtlijnconform moeten worden uitgelegd. Aangenomen kan worden dat de eis uit de richtlijn dat drinkwater gezond en schoon moet zijn rechtstreekse werking kan hebben, en in ieder geval dat het hier gaat om een richtlijnbevestiging met rechtstreekswerkende grenzen aan de beoordelingsvrijheid.

In 2006 is de Drinkwaterwet bij de Tweede Kamer ingediend. De Drinkwaterwet stelt in artikel 2.1 dat de overheid zorg draagt voor een duurzame veiligstelling van de bronnen voor drinkwaterbereiding. Dit is benoemd als *een dwingende reden van groot openbaar belang* (artikel 2.2). Artikel 7 stelt dat de eigenaar van het waterleidingbedrijf tot taak heeft 'het tot stand brengen en in stand houden van een duurzame openbare drinkwatervoorziening.' Dit is een zorgplicht zonder bevoegdheden, vergelijkbaar met zorgplichten voor burgers. De wijze waarop deze zorgplicht zou moeten worden ingevuld, is sterk afhankelijk van de omgeving waarin het waterleidingbedrijf opereert. In dit artikel wordt vooral verwezen naar de nevenactiviteiten van waterleidingbedrijven op het gebied van natuur- en milieubeheer in infiltratie- en wingebeden. In analogie kan worden gesteld dat van waterleidingbedrijven een pro-actieve opstelling verwacht mag

worden als het gaat om het signaleren van trends en ontwikkelingen met betrekking tot de oppervlaktewaterkwaliteit die wordt onttrokken en het communiceren van deze kennis met de waterbeheerder.

#### 5.4 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

##### *Herziening Drinkwaterrichtlijn 98/83/EG*

In 2003 is door de Commissie de voorbereiding voor de herziening van de Drinkwaterrichtlijn opgestart. Op basis van een brede consultatie van betrokken partijen over de ervaringen met betrekking tot de implementatie van de huidige richtlijn is in december 2005 een strategisch document opgesteld, dat als het ware het spoorboekje naar de herziening vormt.<sup>199</sup> Elementen die bij de herziening aan de orde zullen komen zijn:

- parameters in de Drinkwaterrichtlijn;
- harmonisatie tussen watergerelateerde EU-richtlijnen;
- rapportageverplichtingen;
- risico-management (Water Safety Plans);
- nieuwe methoden voor monsternamen en analyse;
- kleine winningen.

De 'functietoekenning' van oppervlaktewateren bestemd voor drinkwaterbereiding is niet opgenomen in 98/83/EG en wordt ook niet beoogd te worden opgenomen in de herziening.

##### *Drinkwaterwet<sup>200</sup>*

De algehele herziening van de Waterleidingwet heeft inmiddels geresulteerd in de ontwerp-Drinkwaterwet. De Drinkwaterwet is aangeboden aan de Tweede Kamer. De reikwijdte van de Drinkwaterwet strekt van bron tot kraan. In de Drinkwaterwet is de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening benoemd als *een dwingende reden van groot openbaar belang* (artikel 2 lid 2). Dit belang is dus leidend bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen. Dit betekent dat:

- de drinkwatervoorziening één van de weinige redenen van uitzondering vormt met betrekking tot de toepassing van de bepalingen van de Vogel- en/of Habitatrichtlijn;
- bij een belangenafweging, bijvoorbeeld met betrekking tot woningbouw, de veiligstelling van de drinkwatervoorziening zal prevaleren;
- de duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening hiermee eenzelfde prioriteitsstelling heeft gekregen als de bescherming tegen hoogwater.

<sup>199</sup> | Revision of the Drinking Water Directive 98/83/EC, *strategic document draft 5*. Discussion document circulated in 7<sup>th</sup> meeting of the Standing Committee of the Drinking Water Directive, European Committee, Brussel, 2005.

<sup>200</sup> | Nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoorziening, Kamerstukken II 2006-2007, 30 895.

201 | World Health Organization (WHO). *Guidelines for Drinking-Water Quality, third edition, volume 1*. Geneva, 2004. ISBN 92 4 154638 7.

Andere belangrijke nieuwe onderdelen in de Drinkwaterwet zijn de regels die gesteld worden ten aanzien van continuïteit en leveringszekerheid van de openbare watervoorziening ('risicobeheersing'). De Drinkwaterwet sluit hiermee aan op de in 2004 door de WHO uitgebrachte 'Guidelines for Drinking-water Quality' (third edition).<sup>201</sup>

De Drinkwaterwet heeft evenals de huidige Waterleidingwet als voornaamste doel de waarborging van de kwaliteit van het drinkwater met het oog op de volksgezondheid (gezond en schoon). Drinkwaterbedrijven dienen maatregelen te nemen teneinde de kans op storingen als gevolg van interne en externe factoren zoveel mogelijk te voorkomen. Ter ondersteuning van deze doelstelling schrijft de Drinkwaterwet waterleidingbedrijven het opstellen van een leveringsplan voor. Het leveringsplan beschrijft hoe uitvoering wordt gegeven aan de artikelen 25 t/m 29:

- levering onder niet-verstoorde omstandigheden;
- voorbereiding op verstoorde omstandigheden;
- optreden in verstoorde omstandigheden;
- nazorg en evaluatie in geval van verstoorde omstandigheden.

Hieraan dient een risicoanalyse ten aanzien van het gehele bedrijfsproces van bron tot levering ten grondslag te liggen, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van ernstige bedreigingen in de vorm van breuk van transportleidingen, calamiteiten met betrekking tot de kwaliteit van de bronnen en terroristische aanslagen op een drinkwaterbedrijf. Van de geïnventariseerde risico's dient te worden aangegeven op welke wijze maatregelen ter beperking zijn of worden getroffen.

De invulling en uitwerking van het leveringsplan is een taak van de drinkwaterbedrijven, waarbij toetsing door de VROM-Inspectie zal plaatsvinden.

De Drinkwaterwet bevat de implementatie van 75/440/EEG in artikel 14, waarbij in de toelichting wordt aangegeven dat deze wettelijke implementatie in ieder geval tot 2013 nodig is. De KRW stelt echter dat het huidige beschermingsniveau minimaal moet worden gehandhaafd. Deze doelstelling zal doorwerken in de Drinkwaterwet.

Nu het beschermingsregime voor de grondstof voor drinkwater (oppervlaktewater en grondwater) is opgenomen in de KRW en deze uitgaat van een integrale benadering, wordt onderzoek gedaan door het RIVM naar de ontwikkeling van het

instrument gebiedsdossier.<sup>202</sup> Met een gebiedsdossier kan een integraal overzicht worden verkregen van de mogelijke risico's die van invloed kunnen zijn op individuele drinkwaterbronnen. De gebiedsdossiers worden naar verwachting als instrument opgenomen in het Drinkwaterbesluit, een AMvB op basis van de nieuwe Drinkwaterwet (zie ook hoofdstuk 5).<sup>203</sup>

202 | Zie Wuijts en Van Rijswijk 2007 en 2008.

203 | Zie Wuijts, Van Rijswijk en Dik 2007.

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





## 6.1 ALGEMENE TOELICHTING

De in 1976 tot stand gebrachte Zwemwaterrichtlijn (76/160) is jarenlang het juridisch kader geweest voor de bescherming van de zwemwaterkwaliteit. Op 15 februari 2006 is een nieuwe Zwemwaterrichtlijn (2006/7) vastgesteld die op termijn de oude Zwemwaterrichtlijn zal vervangen. De nieuwe Zwemwaterrichtlijn moet op 24 maart 2008 door de lidstaten zijn omgezet. De oude richtlijn wordt ingetrokken met ingang van 31 december 2014. Zodra echter een lidstaat alle benodigde wettelijke, bestuursrechtelijke en praktische maatregelen heeft genomen om aan de nieuwe Zwemwaterrichtlijn te voldoen vervangt de nieuwe richtlijn de oude Zwemwaterrichtlijn. Verwijzingen naar de oude Zwemwaterrichtlijn moeten worden gelezen als verwijzingen naar de nieuwe richtlijn.

Nu bij het verschijnen van dit boek beide richtlijnen relevant zullen zijn én omdat jurisprudentie op grond van de richtlijn 76/160 van belang zal blijven onder het regime van de nieuwe richtlijn, behandelen we beide richtlijnen. Gemakshalve wordt Zwemwaterrichtlijn 76/160 aangeduid als Zwemwaterrichtlijn (oud), en Zwemwaterrichtlijn 2006/7 als Zwemwaterrichtlijn (nieuw). In hoofdstuk 6 wordt de oude Zwemwaterrichtlijn behandeld, in hoofdstuk 7 de nieuwe.

De Zwemwaterrichtlijn (oud) heeft als doel de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, door de vermindering van verontreiniging van het zwemwater en de bescherming daarvan tegen verdere kwaliteitsvermindering. De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van zwemwater, met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden. De richtlijn kent I-waarden die door de lidstaten in acht moeten worden genomen en G-waarden die lidstaten trachten te eerbiedigen. Wanneer er sprake is van zwemwater rust op de lidstaten een resultaatsverbintenis om aan de richtlijn te voldoen. Ten slotte kent de richtlijn bepalingen over monsterneming, een stand-stillbepaling en bepalingen die aangeven in welke gevallen van de richtlijn mag worden afgeweken.

De belangrijkste verplichtingen zijn de aanwijzing van badzones (volgens artikel 1 lid 2 onder a van de richtlijn), de vaststelling van de duur van het badseizoen (artikel 1 lid 2 onder c), meestal lopend van eind mei tot eind september, het nemen van monsters gedurende het badseizoen (artikel 6), de analyse van de monsters door een erkend laboratorium, voorlichting van het publiek tijdens het badseizoen en een rapportage aan de Europese Commissie.

De zwemwaterkwaliteit is sinds de inwerkingtreding van de richtlijn aanzienlijk

verbeterd. Toch blijven er overschrijdingen van de vereiste kwaliteit voorkomen. Overschrijdingen van de zwemwaterkwaliteit kennen een aantal oorzaken. In de eerste plaats zijn dit directe lozingen van niet of onvoldoende behandeld afvalwater in het zwemwater of in water dat daarmee in verbinding staat, een niet goed functionerende infrastructuur voor de behandeling van afvalwater, tijdelijke defecten aan de behandelingsinstallaties of pompstations voor afvalwater en ten slotte de overloop van het gecombineerde rioleringsstelsel als gevolg van overvloedige regenval (riooloverstorten, zie de hieronder besproken Nederlandse situaties zoals die voorkomen in een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtpraak van de Raad van State). Naast deze bronnen van verontreiniging wordt de kwaliteit van het zwemwater eveneens bedreigd door meer diffuse bronnen van verontreiniging, zoals lekkage uit oude rioleringen of lekken bij aansluitingen van woningen op het rioolnet, agrarische lozingen op akkergrond en grasland, verontreinigingen veroorzaakt door recreanten, vogels en de recreatievaart, en veranderingen in getijden- of stroombewegingen die tot gevolg hebben dat afvalwater bij de kust terechtkomt en zo het zwemwater verontreinigt.

## 6.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

Richtlijn 76/160 heeft betrekking op de kwaliteit van het zwemwater in de Gemeenschap, met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden. Voor het toepassingsbereik van de richtlijn is een aantal begrippen van belang, namelijk: zwemwater, badzone en badseizoen.

### ► ARTIKEL 1

Onder zwemwater verstaat de richtlijn: alle wateren of delen van die wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren alsmede zeewater, waarin het baden door de bevoegde instanties van elke lidstaat uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend.

De richtlijn geeft niet exact aan wanneer een water als zwemwater beschouwd moet worden. De lidstaten hebben een zekere beoordelingsvrijheid bij de invulling van het criterium zwemwater uit artikel 1. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk aanvankelijk alleen die wateren als zwemwater werden beschouwd, die toch al aan de I-waarden voldeden. Dat is echter geen juiste implementatie van de richtlijn. Het Verenigd Koninkrijk had slechts 27 plaatsen aangemerkt die onder de richtlijn zouden vallen. Bekende badplaatsen zoals Blackpool, hoorden daar niet bij. Het Hof stelde dat op grond van artikel 1, lid 2, van de richtlijn als zwemwater moet worden aangemerkt: water waarin het baden door de bevoegde

204 | Zaak C-56/90, Commissie vs Verenigd Koninkrijk, Jur. 1993, p. I-04109.

instanties uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend.<sup>204</sup> Het feit dat er allerhande voorzieningen zijn aangebracht, zoals badhokjes, sanitaire installaties, bebakening en reddingsdiensten, zijn belangrijke aanwijzingen dat er sprake is van een badzone die wordt bezocht door een belangrijk aantal baders en van wie de gezondheid moet worden beschermd.

Een badzone is de plaats waar zich zwemwater bevindt.

De doelstelling van de richtlijn kan niet worden bereikt, wanneer badzones worden uitgezonderd waar het aantal baders onder een bepaald minimum ligt.<sup>205</sup>

Indien een lidstaat badzones uitzondert van de richtlijn, moet worden aangetoond dat voor elk van die zones geldt dat er niet meer wordt gebaad, en er moet worden aangetoond dat dit niet het gevolg is van het niet voldoen aan de grenswaarden. Een geringe waterdiepte is geen argument om een badzone uit te zonderen. Er zijn immers juist groepen personen die dat aantrekkelijk vinden.

Het badseizoen is de periode waarin, gelet op de plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke bepalingen betreffende het baden, alsmede op de meteorologische omstandigheden, een grote toevloed van baders kan worden verwacht.

Het is niet mogelijk badzones uit te zonderen vanwege ongunstige weersomstandigheden. Weersomstandigheden spelen wel een rol bij het bepalen van de duur van het badseizoen en kunnen tevens een reden zijn om op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 8 van de richtlijn overschrijdingen van de grenswaarden niet in aanmerking te nemen. Het Hof beslist dat deze bepalingen restrictief moeten worden uitgelegd en dat van deze bijzondere omstandigheden onmiddellijk mededeling aan de Commissie moet worden gedaan.<sup>206</sup>

#### ► ARTIKEL 2

De richtlijn geeft parameters waaraan de kwaliteit van het zwemwater moet voldoen. De fysisch-chemische en microbiologische parameters die van toepassing zijn op het zwemwater zijn vermeld in de bijlage die een integrerend deel van de richtlijn uitmaakt.

#### ► ARTIKEL 3

De lidstaten stellen voor alle badzones of voor elke badzone afzonderlijk de waarden vast voor de in de bijlage genoemde parameters. Dit betreft negentien para-

mers, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen richtgetallen (G) en imperatieve parameters (I). Bij de imperatieve parameters mogen de door de lidstaten vast te stellen waarden waaraan de kwaliteit van het zwemwater moet voldoen, niet minder streng zijn dan de bijlage bij de richtlijn aangeeft. Voor zover er in de bijlage nog geen waarden zijn aangegeven, kunnen de lidstaten de vaststelling achterwege laten, totdat deze op Europees niveau zijn vastgesteld. De bijlage geeft eveneens richtwaarden aan. Eerbiediging van de richtwaarden mag niet tot gevolg hebben dat de kwaliteit van het zwemwater achteruitgaat.

#### ► ARTIKEL 4

Artikel 4 lid 1 eist dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen, opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de vastgestelde I-waarden op grond van artikel 3. Dit dient te gebeuren binnen een termijn van tien jaar. Deze termijn is inmiddels ruimschoots verstreken. In uitzonderlijke gevallen kon een langere termijn worden gehanteerd (artikel 4 lid 3), mits die afwijking was gebaseerd op een plan voor het waterbeheer binnen het betreffende gebied en aan de Commissie was medegedeeld. De richtlijn verlangt daarmee van de lidstaten dat bepaalde resultaten worden bereikt. Afgezien van de afwijkingen waar de richtlijn in voorziet, kunnen lidstaten zich niet verder op bijzondere omstandigheden beroepen om de niet-nakoming te rechtvaardigen.<sup>207</sup> Hierbij is van belang dat de richtlijn zelf afwijkingen van 5, 10 en 20 procent toestaat. Behalve ten aanzien van deze wettelijke afwijkingmogelijkheden berust op de lidstaten een resultaatsverplichting.

Voor wat betreft zeewater in de nabijheid van grenzen en grensoverschrijdende wateren die van invloed zijn op de kwaliteit van het zwemwater in een andere lidstaat, dienen de consequenties die de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen hebben voor de badzones in onderling overleg door de oeverstaten te worden bepaald. Aan dit overleg kan ook door de Commissie worden deelgenomen. Dergelijke overleggen zullen ook noodzakelijk zijn onder het regime van de Kaderrichtlijn water.

#### ► ARTIKEL 5

Het zwemwater hoeft niet volledig aan de I-waarden te voldoen. Artikel 5 geeft aan dat wanneer 80, 90 of 95 procent van de monsters (afhankelijk van het soort monster) aan de grenswaarden voldoet, aan de verplichtingen van de richtlijn wordt voldaan. Voor de 5, 10 of 20 procent van de monsters die niet aan de grenswaarden voldoen, geldt dat het water niet meer dan 50 procent van de grenswaarden mag

205 | Zaak C-307/98, Commissie vs België, Jur. 2000, p. I-03933. België gebruikt als norm 10.000 baders per kilometer strand of oever.

206 | Zaak C-307/98, Commissie vs België, Jur. 2000, p. I-03933.

207 | Zaak C-307/98, Commissie vs België, Jur. 2000, p. I-03933. Het Hof verwijst hier naar zaak C-56/90, Commissie vs Verenigd Koninkrijk en C-198/97, Commissie vs Duitsland en Zaak C-147/00, Commissie vs Frankrijk. Zie eveneens HvJ 19 maart 2002, Zaak C-268/00, Commissie vs Nederland, AB 2002 nr. 401, m.nt. FHvDB en recenter HvJ 25 november 2003, Zaak C-278/01 waarin Spanje een Dwangsom krijgt opgelegd wegens niet nakoming van de Zwemwaterrichtlijn waarvoor Spanje reeds eerder veroordeeld was (zaak C-92/96).

afwijken en dat opeenvolgende monsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie, niet afwijken van de parameters die hierop betrekking hebben. Wanneer de grenswaarden zijn overschreden ten gevolge van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden, worden deze overschrijdingen niet bij bovenstaande percentages in aanmerking genomen.

Spanje beroept zich op uitzonderlijke droogte, op wijziging van wettelijke regelingen, op een langere termijn die lidstaten hadden om aan de verplichtingen te voldoen en op veranderde sociale gewoonten, waardoor minder zwemwater als zodanig wordt gebruikt. De laatste drie redenen kunnen in het geheel niet rechtvaardigen dat niet aan de verplichtingen wordt voldaan, aldus het Hof.<sup>208</sup> Uitzonderlijke weersomstandigheden kunnen wel een rechtvaardiging vormen om niet aan de richtlijnverplichtingen te voldoen, maar wanneer een lidstaat zich hierop beroept, dient voor iedere regio afzonderlijk te worden aangegeven dat de droogte uitzonderlijk was.

#### ► ARTIKEL 6

Artikel 6 van de richtlijn geeft voorschriften over de frequentie (opgenomen in de bijlage) en de plaats en wijze van bemonstering. De monsters moeten worden genomen in zones waar de gemiddelde baddichtheid per dag het hoogst is. Zij moeten bij voorkeur 30 centimeter onder het wateroppervlak worden genomen, met uitzondering van die van minerale oliën, die aan het wateroppervlak moeten worden genomen. De monsternemingen vangen twee weken voor het badseizoen aan. Een onderzoek ter plaatse van de stroomopwaarts heersende omstandigheden bij stromend zoet water en van de omstandigheden in de omgeving bij stilstaand zoet water en zeewater moet nauwkeurig worden verricht en periodiek worden herhaald ter vaststelling van de geografische en topografische gegevens, het volume en de aard van alle vervuilende en potentieel vervuilende stortingen of lozingen, alsmede de gevolgen ervan in functie van de afstand tot de badzone. Indien uit inspectie door een bevoegde instantie of uit genomen en geanalyseerde monsters blijkt dat er sprake is c.q. zou kunnen zijn van stortingen of lozingen van stoffen waardoor de kwaliteit van het zwemwater kan dalen, moeten er aanvullende monsters worden genomen. Aanvullende monsters moeten ook worden genomen bij elk ander vermoeden van vermindering van de waterkwaliteit. De referentie-analysemethoden voor de betrokken parameters zijn aangegeven in de bijlage. Laboratoria die andere methoden gebruiken, moeten zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn aan, of vergelijkbaar zijn met die welke in de bijlage zijn aangegeven.

#### ► ARTIKEL 7

De toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval tot gevolg hebben dat rechtstreeks of indirect achteruitgang van de huidige kwaliteit van het zwemwater mogelijk wordt gemaakt. Het staat de lidstaten op elk ogenblik vrij voor zwemwater strengere waarden vast te stellen dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld.

#### ► ARTIKEL 8

Van de bepalingen van deze richtlijn mag worden afgeweken:

- voor bepaalde parameters die in de bijlage met (0) zijn aangeduid wegens uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden;
- indien het zwemwater een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaat, waardoor de grenzen als vastgesteld in de bijlage worden overschreden. Onder natuurlijke verrijking wordt het proces verstaan waardoor een bepaalde hoeveelheid water zonder ingrijpen van de mens bepaalde stoffen die in de bodem voorkomen, hieruit opneemt.

In geen geval mag bij de in dit artikel bedoelde uitzonderingsgevallen worden afgeweken van dwingende eisen van volksgezondheid.

Het Hof stelt dat wanneer niet aan de grenswaarden wordt voldaan, de lidstaten het volgende dienen te ondernemen. In de eerste plaats dienen de lidstaten maatregelen te nemen zodat het zwemwater wel aan de gewenste kwaliteit gaat voldoen. De richtlijn legt geen verplichting op om het zwemmen te verbieden zodra niet aan de grenswaarden wordt voldaan. Een verbod is alleen nodig als de kwaliteit van het zwemwater zodanig is, dat overtreding van de grenswaarden een gevaar voor de volksgezondheid oplevert.<sup>209</sup>

Indien een lidstaat van een afwijking gebruikmaakt, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de motieven en de gestelde termijnen.

#### ► ARTIKEL 9

De wijzigingen die noodzakelijk zijn om deze richtlijn aan de vooruitgang van de techniek aan te passen, hebben betrekking op de analysemethoden en op de in de bijlage vermelde waarden G en I van de parameters. Zij worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 11.

#### ► ARTIKEL 10

Er wordt een Comité ingesteld voor de aanpassing aan de vooruitgang van de

techniek ('Comité'), dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.

#### ► ARTIKEL 11

In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, wordt deze procedure bij het Comité ingeleid door de voorzitter, hetzij op diens initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een lidstaat. De vertegenwoordiger van de Commissie legt aan het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt over dit ontwerp advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan bepalen naar gelang van de urgentie van het desbetreffende vraagstuk. De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het Comité. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of bij gebreke van een advies doet de Commissie onverwijld een voorstel aan de Raad betreffende de vast te stellen maatregelen.

#### ► ARTIKEL 12

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van deze richtlijn, aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. De lidstaten stellen de Commissie op de hoogte van de tekst van belangrijke bepalingen van intern recht die zij op het door deze richtlijn bestreken gebied uitvaardigen.

Indien een lidstaat niet tijdig of correct de verplichtingen uit de richtlijn omzet in het nationale recht kan zij hiervoor veroordeeld worden. Wanneer dan alsnog niet aan de verplichtingen uit de richtlijn wordt voldaan, kan nogmaals een veroordeling volgen waarbij bijvoorbeeld een dwangsom wordt opgelegd. Dit overkwam Spanje met eerst een veroordeling omdat niet aan de verplichtingen van de Zwemwaterrichtlijn werd voldaan (zaak C-92/96) waarbij later een veroordeling volgde waarbij een dwangsom werd opgelegd (zaak C-278/01).

Het Hof legt de dwangsom op per jaar, omdat ook de kwaliteit van het zwemwater volgens de richtlijn per jaar wordt vastgesteld. De dwangsom is geen vast bedrag, maar een bedrag dat wordt gebaseerd op het percentage van de badzones dat nog niet in overeenstemming met de grenswaarden is. Voorts geeft het Hof nadere criteria voor de vaststelling van het bedrag van de dwangsom. Zo is het bedrag afhankelijk van:

- de duur van de inbreuk;
- de mate van de ernst van de inbreuk;
- de financiële draagkracht van de lidstaat.<sup>210</sup>

Inmiddels is duidelijk dat de dwangsom ook gecombineerd kan worden met het opleggen van een boete.<sup>211</sup>

#### ► ARTIKEL 13

De lidstaten brengen op gezette tijden en voor de eerste maal vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn aan de Commissie een samenvattend verslag uit over het zwemwater en de meest betekenisvolle kenmerken daarvan.

### 6.3 IMPLEMENTATIE VAN ZWEMWATERRICHTLIJN I

#### 6.3.1 Implementatie kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen

De kwaliteitseisen die gelden voor water dat dient als zwemwater, zijn in Nederland neergelegd in een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm, het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water.<sup>212</sup> Dit zijn wettelijke kwaliteitseisen die bij de vaststelling van waterhuishoudingsplannen op grond van de Wwh en bij vergunningverlening - op grond van de Wvo, de Wwh of de Wm - in acht moeten worden genomen. De implementatie van grenswaarden in wettelijke kwaliteitseisen is een goede implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen, zodat waterbeheerders kunnen volstaan met het correct toepassen van het nationale recht. Het besluit geeft eveneens bepalingen over monsternemingen en metingen.<sup>213</sup> De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van Verkeer en Waterstaat is of de besturen van waterschappen (artikel 10 Besluit jo artikel 3 Wvo).

Regels ten aanzien van het zwemmen (naast de regels ten aanzien van de kwaliteitseisen) zijn opgenomen in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ). In het kader van de WHVBZ stellen gedeputeerde staten een inventarisatie op van de plaatsen waar door een aanmerkelijk aantal personen pleegt te worden gezwommen. In het kader van de WHVBZ worden aan gedeputeerde staten ook de resultaten van de metingen en onderzoeken verstrekt. In de waterhuishoudingsplannen op grond van de Wwh worden wateren aangewezen als zwemwater. Deze als zwemwater aangewezen wateren dienen - eventueel na sanering - te voldoen aan de kwaliteitseisen voor zwemwater. Op deze wijze is het mogelijk dat in een bepaald zwemwater het zwemmen tijdelijk niet

<sup>210</sup> | Zie voor een voorbeeld van een andere dwangsom: HvJ EG, zaak C-387/97, Commissie vs Griekenland, Jur. 2000 p. I-05047.

<sup>211</sup> | Zie Sevenster 2005, Van Rijn 2007.

<sup>212</sup> | Stb. 2007, 46.

<sup>213</sup> | Deze zijn aanvankelijk niet goed in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Zaak C-268/00, Jur. 2002, p. I-02995, M en R 2002, nr. 93, m.nt. Van Rijswijk.

is toegestaan op grond van de WHVBZ (bijvoorbeeld in het belang van de volksgezondheid), terwijl dit water wel als zwemwater op grond van de Wwh blijft aangewezen.

### 6.3.2 Aangewezen wateren

Nederland heeft in 2005 550 binnenwateren en 82 kustwateren aangewezen, waaronder het Noordzeewater langs de gehele kuststrook. Het badseizoen liep van 1 mei tot 30 september 2005. De manier waarop het publiek wordt voorgelicht verschilt per provincie. In het algemeen zijn er folders verkrijgbaar bij toeristenbureaus en provinciale instanties. Verder wordt via teletekst en internet actuele informatie gegeven over zones waar niet mag worden gezwommen, of waar bepaalde risico's bestaan. Bij de drukste badzones aan de kust wordt ter plaatse informatie verstrekt over de kwaliteit van het badwater (doorgaans in verband met de Blauwe vlag).<sup>214</sup>

<sup>214</sup> | Voor deze druk is gebruik gemaakt van de gegevens over 2005 zoals door Nederland aan de Commissie medegedeeld en van [http://ec.europa.eu/water/water-bathing/report2006/nl\\_comments.pdf](http://ec.europa.eu/water/water-bathing/report2006/nl_comments.pdf), geraadpleegd op 15 december 2006.

## 6.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De Zwemwaterrichtlijn was aanvankelijk niet goed in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. Mede omdat de verplichtingen uit de Zwemwaterrichtlijn als resultaatsverplichtingen worden aangemerkt, is Nederland op 19 maart 2002 veroordeeld door het Hof van Justitie. De reden hiervoor was dat het zwemwater (8 procent van de binnenwateren) niet aan de vereiste kwaliteit voldeed (schending van artikel 4 lid 1). Bovendien was voor bepaalde locaties (0,7 procent van de binnenwateren) de bemonsteringsfrequenties onvoldoende (artikel 6 lid 1).<sup>215</sup> Nederland heeft deze schendingen zonder meer toegegeven, maar wijst erop dat op dit moment op meer plaatsen wordt bemonsterd en dat de kwaliteit van het zwemwater verbetert. De wetgeving is inmiddels aangepast en er is een stappenplan om de kwaliteit van het zwemwater te verbeteren.

<sup>215</sup> | Zaak C-268/00, Commissie vs Nederland, Jur. 2002, p. I-02995, M en R 2002, nr. 93, m.nt. Van Rijswijk.

In 2005 werden alle binnenwateren voldoende bemonsterd. Bij 12 van de 550 binnenwateren werd niet voldaan aan de normen. Er waren in 2005 geen binnenwateren waarvoor een zwemverbod is ingesteld. Alle kustwateren voldeden in 2005 aan de normen en er werd overal voldoende bemonsterd.

## 6.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

In Nederland worden de kwaliteitseisen vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm.

De functie zwemwater wordt toegekend in waterplannen (Beheerplan voor de Rijkswateren door de Minister van V&W en waterhuishoudingsplan door pro-

vinciale staten). De zwemwateren worden vervolgens overgenomen en beheersmaatregelen worden toegekend in beheersplannen (voor de rijkswateren door de directies van Rijkswaterstaat; voor de regionale wateren door de besturen van waterschappen).

Bij de vaststelling van waterhuishoudingsplannen en beheersplannen moeten de waterkwaliteitseisen in acht worden genomen. Bij vergunningverlening - bijvoorbeeld op grond van de Wvo - moeten eveneens kwaliteitseisen in acht worden genomen.

Uit jurisprudentie blijkt dat bij het verlenen van Wvo-vergunningen voor overstorten terdege rekening moet worden gehouden met de kwaliteit van het zwemwater.<sup>216</sup> In dit kader dient men zowel in tijdelijke vergunningen als in vergunningen voor onbepaalde tijd meet- en registratieverplichtingen op te nemen. Algemene meetpunten voor de kwaliteit van het zwemwater zijn niet altijd voldoende, de meetpunten dienen zich te bevinden in de nabijheid van bijvoorbeeld een overstort om de zwemkwaliteit naar behoren te kunnen meten. Dit betreft echter de correcte toepassing van nationaalrechtelijke bepalingen en is geen gevolg van een richtlijnconforme uitleg van de richtlijn of van rechtstreeks werkende bepalingen uit de richtlijn. In de Nederlandse rapportage over 2005 wordt melding gemaakt van een verdergaande sanering of verplaatsing van riooloverstorten, zodat de verontreinigende lozingen niet langer de zwemwaterkwaliteit bedreigen.

Waterbeheerders (de Minister van V&W of de besturen van waterschappen) moeten zorgdragen voor voldoende plaatsen waarop het water wordt bemonsterd en voor een voldoende aantal bemonsteringen (frequentie).

Indien een water als zwemwater is aangewezen en er wordt niet aan de vereiste waterkwaliteit voldaan, moeten waterbeheerders ook feitelijke maatregelen nemen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen, bijvoorbeeld het bouwen van waterzuiveringsinstallaties.<sup>217</sup> Kwaliteitseisen kunnen worden aangemerkt als rechtstreeks werkende bepalingen.

Op het moment dat de kwaliteit van het zwemwater zodanig is dat er gevaar voor de volksgezondheid bestaat, dient een zwemverbod te worden opgelegd.

<sup>216</sup> | Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 januari 2002, nrs. 20010074/1 en 200100380/1, M en R 2001, nr. 102, m.nt. Van Rijswijk.

<sup>217</sup> | Zaak C-307/98, Commissie vs België, Jur. 2000, p. I-03933.

↳ *Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG<sup>218</sup>*



## 7.1 ALGEMENE TOELICHTING

In een mededeling van de Commissie van 21 december 2000 werd de ontwikkeling van een nieuw zwemwaterbeleid aangekondigd. Na een analyse van de sterke en zwakke punten van de oude Zwemwaterrichtlijn oordeelt de Commissie dat een nieuwe Zwemwaterrichtlijn nodig is die meer rekening houdt met relevante technische vooruitgang. De bureaucratische lasten die de oude Zwemwaterrichtlijn met zich mee bracht dienen te worden verminderd. Belangrijkste redenen voor een nieuwe Zwemwaterrichtlijn zijn de aansluiting bij het Zesde Milieuactieprogramma, de strategie voor duurzame ontwikkeling en de Kaderrichtlijn water. De nieuwe Zwemwaterrichtlijn is op 24 maart 2006 in werking getreden. De lidstaten moeten op 24 maart 2008 aan de richtlijn voldoen. De oude Zwemwaterrichtlijn wordt echter pas op 31 december 2014 ingetrokken.

Belangrijke verschillen met de oude Zwemwaterrichtlijn zijn het feit dat de participatie van en de voorlichting aan het publiek beter wordt geregeld, waarvoor een systeem voor de gehele EU wordt ontwikkeld. Bij de voorlichting aan het publiek wordt voorgeschreven gebruik te maken van internet en andere heldere, makkelijke toegankelijke informatie. Verder hoeft er nog slechts op twee soorten bacteriën bemonsterd te worden (intestinale enterokokken en *Escherichia coli*), en worden de zwemwateren ingedeeld in de categorieën 'uitstekend', 'goed', 'aanvaardbaar' en 'slecht'. De richtlijn ziet bovendien niet langer alleen op aangewezen zwemwateren, maar op elk oppervlaktewater waar naar verwachting in zal worden gezwommen.

De lidstaten stellen elk jaar de duur van het badseizoen vast en dienen het zwemwater vooraf te controleren. De rest van het badseizoen moet elke maand worden gecontroleerd aan de hand van een vooraf vastgesteld tijdschema. Na afloop van het badseizoen moet de zwemwaterkwaliteit worden beoordeeld. Hiervoor worden de gegevens van het betreffende badseizoen en de drie voorgaande badseizoenen gebruikt. Na de kwaliteitsbeoordeling volgt de indeling in slecht, aanvaardbaar, goed of uitstekend zwemwater. Aanvaardbaar zwemwater is de minimumeis. Bij slecht zwemwater moeten beheersmaatregelen worden genomen, waaronder een zwemverbod of een negatief zwemadvies, voorlichting aan het publiek en 'passende corrigerende maatregelen'.

Naast de kwaliteitsbeoordeling moeten er door de lidstaten zwemwaterprofielen worden opgesteld. Deze zwemwaterprofielen bevatten een beschrijving van het betrokken gebied, de eventuele bronnen van verontreiniging en de ligging van de controlepunten.

De Commissie publiceert jaarlijks een rapport over de kwaliteit van de Europese zwemwateren.

De nieuwe Zwemwaterrichtlijn geldt als aanvulling op de Kaderrichtlijn water en sluit hier nauw bij aan.

## 7.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

De richtlijn stelt bepalingen vast voor de controle en de indeling van de zwemwaterkwaliteit, het beheer van de zwemwaterkwaliteit en het verstrekken van informatie over zwemwaterkwaliteit aan het publiek. Doel van deze richtlijn is het behoud, de bescherming en de verbetering van de milieukwaliteit en de bescherming van de gezondheid van de mens. Dit geldt als een aanvullende doelstelling op het beschermingsniveau van de Kaderrichtlijn water. De richtlijn is van toepassing op elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen zal zwemmen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat (hierna 'zwemwater' te noemen). De richtlijn is net als de oude Zwemwaterrichtlijn niet van toepassing op zwembaden en gezondheidsbaden, op ingesloten wateren die behandeld worden, of gebruikt worden voor therapeutische doeleinden en op kunstmatig gecreëerde, van het oppervlaktewater en het grondwater gescheiden ingesloten wateren.

### ► ARTIKEL 2

Artikel 2 van de richtlijn geeft een aantal definities, waarbij eveneens wordt aangesloten bij de Kaderrichtlijn water (zoals voor 'oppervlaktewater', 'grondwater', 'binnenwater', 'overgangswater', 'kustwater' en 'stroomgebied'). Een 'bevoegde autoriteit' is de autoriteit of zijn de autoriteiten die een lidstaat heeft aangewezen om toe te zien op de naleving van de eisen van deze richtlijn, of een andere autoriteit of instantie waaraan die taak gedelegeerd is. Wat betreft de vraag of er sprake is van een 'groot aantal' zwemmers is het aan de lidstaat te bepalen wat zij een groot aantal acht. Daarbij moet rekening gehouden worden met bijvoorbeeld tendensen uit het verleden.

Verontreiniging ziet op de aanwezigheid van microbiologische besmetting of van andere organismen of afval, die de zwemwaterkwaliteit aantast en een risico voor de gezondheid van de zwemmers inhoudt.

De lidstaten bepalen zelf de duur van het badseizoen, maar dit dient te gebeuren aan de hand van het criterium 'de periode waarin grote aantallen zwemmers kunnen worden verwacht'.

Ook de door de lidstaat te nemen beheersmaatregelen worden nader gedefinieerd. Dit zijn de volgende maatregelen die met betrekking tot zwemwater worden genomen: vaststelling en actualisering van een zwemwater-profiel; vaststelling van een tijdschema voor controle; controle van het zwemwater; beoordeling van de zwemwaterkwaliteit; indeling van het zwemwater; een beschrijving en beoordeling van oorzaken van verontreiniging die het zwemwater kunnen aantasten en schade toebrengen aan de gezondheid van de zwemmers; het verstrekken van informatie aan het publiek; de uitvoering van maatregelen om blootstelling van zwemmers aan verontreiniging te voorkomen en ten slotte de uitvoering van maatregelen om de gevaren van verontreiniging te verminderen.

Daar waar de nieuwe Zwemwaterrichtlijn spreekt over het 'betrokken publiek', heeft dit begrip dezelfde betekenis als in de MER-richtlijn (richtlijn 85/337/EEG).

De richtlijn is ingedeeld in hoofdstukken die zien op de kwaliteit en beheer van zwemwater (hoofdstuk 2), informatie-uitwisseling (hoofdstuk 3) en slotbepalingen (hoofdstuk 4).

#### ► ARTIKEL 3

Lidstaten wijzen elk jaar alle zwemwateren aan en bepalen de duur van het badseizoen. Zij doen dit voor het eerst vóór de aanvang van het eerste badseizoen na 24 maart 2008. Tevens zorgen zij ervoor dat de in bijlage I, kolom A, genoemde parameters worden gecontroleerd. De controle moet plaatsvinden op de wijze zoals neergelegd in bijlage IV. Het controlepunt is de locatie in het zwemwater waar of de meeste zwemmers worden verwacht, of volgens het zwemwaterprofiel het grootste risico van verontreiniging wordt verwacht.

Vóór het begin van elk badseizoen, en de eerste maal vóór het begin van het derde volledige badseizoen na de inwerkingtreding van deze richtlijn, wordt voor elk zwemwater een tijdschema voor controle vastgesteld. De controle wordt uitgevoerd binnen vier dagen na de in het tijdschema bepaalde datum.

De lidstaten kunnen de controle van de nieuwe parameters invoeren vanaf het badseizoen 2006. Dan geldt ook de frequentie van de nieuwe richtlijn. De controleresultaten kunnen worden gebruikt om de in artikel 4 bedoelde reeksen zwemwaterkwaliteitsgegevens op te stellen. Zodra de lidstaten de controle in het kader van deze richtlijn invoeren, mag de controle van de parameters uit de bijlage van richtlijn 76/160/EEG gestaakt worden, hetgeen als een voordeel moet worden gezien nu er minder parameters gecontroleerd hoeven te worden. Wanneer er

sprake is van een kortstondige verontreiniging die voorspeld kan worden, mogen monsters buiten beschouwing worden gelaten.

In abnormale situaties kan het in lid 4 bedoelde tijdschema voor de controle worden geschorst. De uitvoering wordt, zodra de abnormale situatie ten einde is, hervat. Er worden dan zo spoedig mogelijk ter compensatie van het monstervrije interval nieuwe monsters genomen. Schorsingen moeten worden gemeld aan de Commissie met een opgave van de reden voor de schorsing. De richtlijn schrijft in bijlage I en V referentiemethoden voor. Deze kunnen worden vervangen door andere methoden mits het resultaat daarvan gelijkwaardig is

#### ► ARTIKEL 4

Lidstaten zorgen ervoor dat er reeksen zwemwaterkwaliteitsgegevens verzameld worden op basis van de controle van de parameters van bijlage I, kolom A.

Zwemwaterkwaliteitsbeoordelingen worden uitgevoerd voor elk zwemwater na afloop van elk badseizoen aan de hand van de reeks zwemwaterkwaliteitsgegevens die met betrekking tot dat badseizoen en de drie voorgaande badseizoenen zijn verzameld. Dit alles overeenkomstig de procedure van bijlage II. Een lidstaat kan onder bepaalde voorwaarden besluiten zwemwaterkwaliteitsbeoordelingen uit te voeren aan de hand van de reeks zwemwaterkwaliteitsgegevens die uitsluitend met betrekking tot de drie voorgaande badseizoenen zijn verzameld.

Reeksen zwemwatergegevens die worden gebruikt voor zwemwaterkwaliteitsbeoordelingen zijn altijd gebaseerd op ten minste 16 monsters, of, in de bijzondere omstandigheden als bedoeld in bijlage IV, punt 2, op ten minste 12 monsters, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Lidstaten mogen in het licht van de zwemwaterkwaliteitsbeoordeling bestaande zwemwateren onderverdelen of groeperen. Zij mogen bestaande zwemwateren alleen groeperen indien deze wateren aangrenzend zijn; tijdens de vier voorgaande jaren op dezelfde wijze beoordeeld zijn en een zwemwaterprofiel met gemeenschappelijke risicofactoren dan wel zonder risicofactoren vertonen.

#### ► ARTIKEL 5

Dit is een rechtstreeks werkende bepaling. Op basis van de resultaten van de zwemwaterkwaliteitsbeoordeling delen de lidstaten het zwemwater overeenkomstig de criteria van bijlage II in als 'slecht', 'aanvaardbaar', 'goed' of 'uitstekend'. De eerste indeling moet uiterlijk aan het einde van het badseizoen van 2015 zijn voltooid. Aan het einde van het badseizoen van 2015 moeten alle zwemwateren ten minste 'aanvaardbaar' zijn. In aanvulling daarop nemen de lidstaten passende,



realistische en evenredige maatregelen om het aantal als ‘uitstekend’ of ‘goed’ ingedeelde zwembaden te doen toenemen.

Zwembaden kunnen tijdelijk als ‘slecht’ worden ingedeeld, en nog steeds aan de voorwaarden van deze richtlijn voldoen. In een dergelijk geval moet de lidstaat ervoor zorgen dat voor elk als ‘slecht’ ingedeeld zwembad met ingang van het badseizoen volgend op dat van de indeling, de volgende maatregelen worden genomen. Er worden passende beheersmaatregelen genomen, waaronder een zwembadverbod of een negatief zwembadvies, om de blootstelling van zwemmers aan verontreiniging te voorkomen, en de oorzaken en redenen van het niet-bereiken van de aanvaardbare kwaliteitsstatus worden geïdentificeerd; er worden passende maatregelen genomen om de oorzaken van verontreiniging te voorkomen, te verkleinen of weg te nemen, en het publiek wordt door middel van een duidelijk en eenvoudig teken gewaarschuwd en voorgelicht over de oorzaken van de verontreiniging en de op basis van het zwembadprofiel genomen maatregelen.

Indien een zwembad vijf opeenvolgende jaren als ‘slecht’ ingedeeld is, wordt een permanent zwembadverbod ingesteld of een permanent negatief zwembadvies uitgebracht. Een lidstaat kan ook vóór het einde van de periode van vijf jaar een permanent zwembadverbod instellen of een permanent negatief zwembadvies uitbrengen, indien hij van oordeel is dat de verwezenlijking van de kwaliteit ‘aanvaardbaar’ onhaalbaar of onevenredig duur is.

#### ► ARTIKEL 6

De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat zwembadprofielen overeenkomstig bijlage III worden opgesteld. Elk zwembadprofiel mag betrekking hebben op één zwembad of op meerdere aangrenzende zwembaden. Zwembadprofielen worden uiterlijk op 24 maart 2011 voor het eerst opgesteld. In bijlage III staat vermeld hoe zwembadprofielen worden beoordeeld en geactualiseerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens die zijn verkregen in het kader van de controles en beoordelingen op grond van de Kaderrichtlijn water.

#### ► ARTIKEL 7

Wanneer lidstaten op de hoogte zijn van onverwachte situaties die een negatief effect hebben of redelijkerwijs kunnen hebben op de zwembadkwaliteit en op de gezondheid van de zwemmers dienen er tijdig passende beheersmaatregelen te worden genomen, waaronder voorlichting van het publiek en, zo nodig, een tijdelijk zwembadverbod.

#### ► ARTIKEL 8

Indien het zwembadprofiel wijst op een mogelijke proliferatie van cyanobacteriën, moet een controle worden uitgevoerd om tijdig de gezondheidsrisico's te kunnen vaststellen. Indien er zich inderdaad een proliferatie van cyanobacteriën voordoet en er een gezondheidsrisico is vastgesteld of wordt vermoed, dienen de lidstaten onmiddellijk beheersmaatregelen te nemen ter voorkoming van blootstelling, waaronder voorlichting van het publiek.

#### ► ARTIKEL 9

Wanneer het zwembadprofiel een neiging tot proliferatie van macroalgen en/of marien fytoplankton vertoont, dienen de lidstaten te onderzoeken wat de aanvaardbaarheid is en moeten de gezondheidsrisico's worden vastgesteld. Ook dan dienen passende beheersmaatregelen te worden genomen, waaronder voorlichting van het publiek.

Lidstaten dienen de zwembaden visueel te inspecteren op verontreiniging door teerachtige residuen, glas, plastic, rubber of ander afval. Indien dit soort verontreiniging is vastgesteld, worden passende beheersmaatregelen genomen, waaronder, zonodig, voorlichting van het publiek.

#### ► ARTIKEL 10

Wanneer de situatie in een stroomgebied grensoverschrijdende effecten heeft op de zwembadkwaliteit, dienen de betrokken lidstaten bij de uitvoering van deze richtlijn naar behoren samen te werken, onder meer door passende informatie-uitwisseling en gezamenlijk optreden om deze grensoverschrijdende effecten te beheersen.

#### ► ARTIKEL 11

De lidstaten dienen inspraak van het publiek bij de uitvoering van deze richtlijn aan te moedigen en ervoor te zorgen dat het betrokken publiek de gelegenheid krijgt om aan de weet te komen hoe inspraak kan worden uitgeoefend en hoe voorstellen, opmerkingen of klachten kunnen worden geformuleerd. Dit geldt in het bijzonder voor de opstelling, de herziening en de bijwerking van lijsten van zwembaden. De bevoegde autoriteiten dienen naar behoren rekening te houden met alle verkregen informatie.

#### ► ARTIKEL 12

Dit is een rechtstreeks werkende bepaling. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de volgende informatie actief verspreid wordt, en zo snel mogelijk tijdens

het badseizoen op een gemakkelijk toegankelijke plaats in de onmiddellijke nabijheid van elk zwemwater beschikbaar wordt gesteld: de actuele indeling van het zwemwater alsmede elk zwemverbod of negatief zwemadvies als bedoeld in dit artikel door middel van een duidelijk en eenvoudig teken of symbool; een algemene beschrijving van het zwemwater, in niet-technische bewoordingen, op basis van het vastgestelde zwemwaterprofiel; in het geval van zwemwateren waarin zich een kortstondige verontreiniging kan voordoen een mededeling dat zich in het zwemwater een kortstondige verontreiniging kan voordoen; een opgave van het aantal dagen waarop er tijdens het vorige badseizoen wegens dergelijke verontreiniging een zwemverbod of een negatief zwemadvies van kracht was, en een waarschuwing, telkens wanneer een dergelijke verontreiniging voorspeld wordt of zich voordoet; informatie over de aard en de verwachte duur van abnormale situaties tijdens zulke gebeurtenissen; bij een zwemverbod of een negatief zwemadvies: een waarschuwingsbord voor het publiek met de redenen daarvoor; bij invoering van een permanent zwemverbod of een permanent negatief zwemadvies: het feit dat het betrokken gebied geen zwemwater meer is en de redenen daarvoor, en een verwijzing naar bronnen met meer informatie.

Voor deze informatievoorziening dienen de lidstaten passende media en technologieën te gebruiken, waaronder het internet, om de bedoelde informatie over de zwemwaterkwaliteit actief en snel, waar nodig in verscheidene talen, te verspreiden. Hetzelfde geldt voor informatie over de lijst van zwemwateren, de indeling van elk zwemwater en het desbetreffende zwemwaterprofiel gedurende de laatste drie jaar, inclusief de resultaten van de controles die sinds de laatste indeling overeenkomstig deze richtlijn zijn uitgevoerd. In het geval van zwemwateren die als 'slecht' worden ingedeeld, dient ook de informatie over de oorzaken van de verontreiniging en over de maatregelen die zijn genomen om blootstelling van de zwemmers aan de verontreiniging te voorkomen en de oorzaken ervan aan te pakken, bekend te worden gemaakt.

Indien er sprake is van zwemwateren waarin zich een kortstondige verontreiniging kan voordoen, dient de lidstaat algemene informatie te geven over: de omstandigheden waarvan aannemelijk is dat deze een kortstondige verontreiniging tot gevolg kunnen hebben; het risico van een dergelijke verontreiniging en de waarschijnlijke duur ervan; de oorzaken van de verontreiniging en de maatregelen die genomen zijn om blootstelling van de zwemmers aan de verontreiniging te voorkomen en de oorzaken ervan aan te pakken.

De lijst met zwemwateren wordt elk jaar voor de aanvang van het badseizoen beschikbaar gesteld. De resultaten van de controles worden na voltooiing van de analyses beschikbaar gesteld op het internet.

Met ingang van 2012 wordt de informatie verspreid zodra zij beschikbaar is.

De lidstaten en de Commissie verstrekken het publiek waar mogelijk, informatie op basis van technologie met geografische referenties, en presenteren die op duidelijke en coherente wijze, in het bijzonder met gebruikmaking van tekens en symbolen.

#### ► ARTIKEL 13

De lidstaten dienen aan de Commissie voor elk zwemwater bij de controles verkregen resultaten, tezamen met de zwemwaterkwaliteitsbeoordeling en een beschrijving van de belangrijkste beheersmaatregelen die werden genomen te verstrekken uiterlijk op 31 december van elk jaar met betrekking tot het voorafgaande badseizoen. Zij beginnen hiermee nadat de eerste zwemwaterkwaliteitsbeoordeling is uitgevoerd. De lidstaten stellen de Commissie jaarlijks, voor het begin van het badseizoen, in kennis van alle als zwemwater aangewezen wateren, en van de redenen voor een mogelijke wijziging ten opzichte van het voorgaande jaar. Zij doen dit voor het eerst vóór de aanvang van het badseizoen in 2008.

Wanneer een begin is gemaakt met de controle in het kader van de nieuwe Zwemwaterrichtlijn, wordt de jaarlijkse rapportage aan de Commissie, als omschreven in lid 1, voortgezet overeenkomstig de oude Zwemwaterrichtlijn, totdat een eerste beoordeling uit hoofde van deze richtlijn kan worden uitgevoerd. Tijdens deze periode wordt in het jaarlijkse rapport geen rekening gehouden met parameter 1 van de bijlage bij richtlijn 76/160/EEG, en worden de parameters 2 en 3 van de bijlage bij richtlijn 76/160/EEG beschouwd als zijnde gelijkwaardig aan de parameters 2 en 1 in bijlage I, kolom A, bij deze richtlijn.

De Commissie publiceert een jaarlijks samenvattend rapport over de zwemwaterkwaliteit in de Gemeenschap, waarin nader wordt ingegaan op de indeling van zwemwateren, op de mate waarin aan de onderhavige richtlijn wordt voldaan en op de belangrijkste beheersmaatregelen die zijn genomen. De Commissie publiceert dit rapport, ook via internet, uiterlijk op 30 april van elk jaar. Bij de opstelling van het rapport maakt de Commissie optimaal gebruik van de systemen voor het verzamelen van gegevens, beoordeling en presentatie in het kader van aanverwante Gemeenschapswetgeving, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water.

► **ARTIKEL 14**

De Commissie legt uiterlijk in 2008 aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor. In het verslag zal met name worden ingegaan op de resultaten van een passende Europese epidemiologische studie die de Commissie in samenwerking met de lidstaten zal verrichten, op andere wetenschappelijke, analytische en epidemiologische ontwikkelingen die voor de parameters van zwemwaterkwaliteit relevant zijn, ook met betrekking tot virussen, en op de aanbevelingen van de Wereldgezondheidsorganisatie.

De lidstaten doen de Commissie eind 2014 schriftelijke opmerkingen toekomen over het verslag, alsmede over de noodzaak van eventuele verdere onderzoeken of beoordelingen ter ondersteuning van de herziening van deze richtlijn door de Commissie. De Commissie zal de richtlijn uiterlijk in 2020 herzien.

► **ARTIKEL 16**

De Commissie wordt bijgestaan door een comité.

► **ARTIKEL 17**

Richtlijn 76/160/EEG wordt ingetrokken met ingang van 31 december 2014. Deze intrekking laat de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de in de ingetrokken richtlijn vastgestelde termijnen voor de omzetting en toepassing, onverlet. Zodra een lidstaat alle nodige wettelijke, bestuursrechtelijke en praktische maatregelen heeft genomen om aan deze richtlijn te voldoen, is deze richtlijn van toepassing en vervangt zij richtlijn 76/160/EEG. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn 76/160/EEG worden gelezen als verwijzingen naar deze richtlijn.

► **ARTIKEL 18**

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 24 maart 2008 aan deze richtlijn te voldoen. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

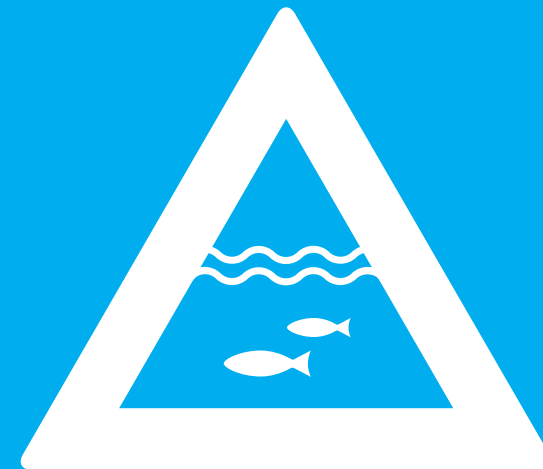
### 7.3 IMPLEMENTATIE VAN ZWEMWATERRICHTLIJN II

De nieuwe Zwemwaterrichtlijn wordt naar verwachting geïmplementeerd in de Wet op de waterhuishouding, de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en is al deels geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitseisen en

monitoring water.<sup>219</sup> Te zijner tijd zal de nieuwe Zwemwaterrichtlijn worden geïmplementeerd in de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

219 | Bron: Fiche Buitenlandse Zaken.

↳ *Richtlijn 2006/44/EG van de Raad van 6 september 2006<sup>220</sup> betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen*



## 8.1 ALGEMENE TOELICHTING

De Viswaterrichtlijn ziet op de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat geschikt is voor het leven van vissen. De Raad achtte het destijds ecologisch en economisch gezien noodzakelijk de vispopulaties te beschermen tegen de rampzalige gevolgen van het in het water lozen van verontreinigende stoffen, waardoor bijvoorbeeld bepaalde soorten in aantal afnemen en soms zelfs uitsterven. Voor de bescherming en verbetering van het milieu moeten concrete maatregelen worden genomen ter bescherming van water tegen verontreiniging, met inbegrip van voor het leven van vissen geschikt zoet water. De Viswaterrichtlijn onderscheidt water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen.

De richtlijn gaat uit van door de lidstaten aangewezen wateren. Het is mogelijk later meer wateren onder de werkingssfeer van de richtlijn te brengen. Het is eveneens mogelijk de aanwijzing te herzien, wanneer er sprake is van bij de aanwijzing niet voorziene factoren.

De Viswaterrichtlijn kent G-waarden en I-waarden, waarbij geldt dat de richtlijn marges kent, waarmee men binnen de richtlijnverplichtingen blijft. In beginsel dient echter aan de I-waarden van de richtlijn te worden voldaan. Een uitzondering betreft de situatie dat de overschrijding van de I-waarden een gevolg is van overstromingen of andere natuurrampen.

De Viswaterrichtlijn gaat uit van het stand-stillbeginsel en biedt de lidstaten de mogelijkheid strengere normen vast te stellen.

De lidstaten dienen programma's op te stellen om de verontreiniging te verminderen.

De richtlijn kent bepalingen over monsterneming. Wanneer de waterkwaliteit aanmerkelijk beter is dan de richtlijn voorschrijft, kan met minder monsternemingen worden volstaan. Wanneer het oppervlaktewater een slechtere kwaliteit heeft, dan dient te worden aangegeven of dit komt door een toevallige omstandigheid of dat dit een natuurlijke oorzaak heeft, dan wel wordt veroorzaakt door een verontreiniging.

De richtlijn biedt de lidstaten verschillende mogelijkheden om af te wijken. Dit is mogelijk wanneer er sprake is van uitzonderlijke meteorologische of bijzondere geografische omstandigheden, of wanneer de aangewezen wateren een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaan. De aangewezen wateren moeten met deze waarden in overeenstemming worden gebracht binnen vijf jaar nadat de lidstaten deze wateren hebben aangewezen.

De Viswaterrichtlijn zal vanwege de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water in 2013 vervallen.

## 8.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van zoet water en is van toepassing op water dat door de lidstaten is aangewezen als bescherming of verbetering behoevende teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen. De richtlijn is niet van toepassing op water in natuurlijke of kunstmatige bekkens dat wordt gebruikt voor intensieve visteelt.

Het doel van de richtlijn is de kwaliteit te beschermen of te verbeteren van stromend of stilstaand zoet water waarin vissen leven of, indien de verontreiniging zou worden verminderd of weggenomen, zouden kunnen leven, die behoren tot in natuurlijke verscheidenheid voorkomende inheemse soorten of soorten waarvan de aanwezigheid door de bevoegde instanties van de lidstaten wenselijk wordt geacht voor het waterbeheer.

In de zin van deze richtlijn verstaat men onder water voor zalmachtigen water waarin vissoorten zoals zalm (*Salmo salar*), forel (*Salmo trutta*), vlagzalm (*Thymallus thymallus*) en coregonidae (*Coregonus*) leven of zouden kunnen leven. Onder water voor karperachtigen verstaat men water waarin karperachtigen (*Cyprinidae*), of soorten zoals snoek (*Esox lucius*), baars (*Perca fluviatilis*) en paling (*Anguilla anguilla*) leven of zouden kunnen leven.

### ► ARTIKEL 2

De fysisch-chemische parameters die op de door de lidstaten aangewezen wateren van toepassing zijn, zijn opgenomen in bijlage I. Voor de toepassing van deze parameters worden de wateren verdeeld in water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen.

### ► ARTIKEL 3

Voor de aangewezen wateren stellen de lidstaten waarden vast voor de in bijlage I opgenomen parameters, voor zover er waarden zijn aangegeven in kolom G of in kolom I. Zij voegen zich naar de opmerkingen in die twee kolommen. De lidstaten stellen geen waarden vast die minder streng zijn dan die van kolom I van bijlage I en trachten de waarden in kolom G te eerbiedigen, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel.

#### ► ARTIKEL 4

De lidstaten wijzen binnen twee jaar na de kennisgeving van deze richtlijn voor het eerst wateren voor zalmachtigen en wateren voor karperachtigen aan. De lidstaten kunnen nadien tot verdere aanwijzingen overgaan. De lidstaten kunnen wegens bij de aanwijzing niet voorziene factoren overgaan tot de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel.

De richtlijn kent alleen kwaliteitsdoelstellingen voor aangewezen wateren. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het aanwijzen van wateren, wat als consequentie kan hebben dat aan geen van de kwaliteitsdoelstellingen hoeft te worden voldaan, zolang er maar geen wateren worden aangewezen. Dat is volgens het Hof van Justitie echter niet mogelijk. Een lidstaat moet wel wateren aanwijzen en de daarbij behorende waarden vaststellen.<sup>221</sup> Uit een uitspraak over de Schelpdierwaterrichtlijn kan worden afgeleid dat indien wateren bescherming of verbetering behoeven, deze wateren ook aangewezen dienen te worden en dat dan ook aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan.<sup>222</sup> Wanneer dat het geval is, blijft uit de jurisprudentie van het Hof echter onduidelijk.

#### ► ARTIKEL 5

De lidstaten stellen programma's op teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen vijf jaar na de aanwijzing overeenkomstig artikel 4, voldoen aan de waarden die de lidstaten krachtens artikel 3 hebben vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de programma's die op grond van artikel 5 van de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwaterrichtlijn moeten worden opgesteld, specifieke programma's moeten zijn. Dit blijkt volgens het Hof uit de formulering van artikel 5 en de gedetailleerde regeling die de richtlijn geeft voor de controle van de kwaliteit van het water. Een algemeen programma ter verbetering van de kwaliteit van het water is niet voldoende.<sup>223</sup> In Nederland zijn geen specifieke programma's voor viswater vastgesteld. Er zijn wel actieprogramma's om de lozingen vanuit de landbouw (de oorzaak van de overschrijdingen van de normen, zie hieronder) en van zuurstofbindende stoffen te reduceren.

#### ► ARTIKEL 6

Voor de toepassing van artikel 5 worden de aangewezen wateren geacht in overeenstemming te zijn met de bepalingen van deze richtlijn, indien monsters die in deze

wateren over een periode van twaalf maanden op een zelfde bemonsteringspunt zijn genomen met de minimale frequentie als aangegeven in bijlage I, uitwijzen dat zij voldoen aan de door de lidstaten in overeenstemming met artikel 3 vastgestelde waarden, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I, voor:

- 95 procent van de monsters voor de parameters pH, BOD5, niet-geïoniseerde ammoniak, totaal ammonium, nitrieten, totaal residueel chloor, totaal zink, en opgelost koper.

Wanneer de gekozen frequentie voor monsterneming lager is dan één monster per maand, moet voor alle monsters aan bovengenoemde waarden en opmerkingen worden voldaan:

- de in bijlage I vermelde percentages voor de parameters temperatuur en opgeloste zuurstof;
- de vastgestelde gemiddelde concentratie voor de parameter gesuspendeerde stoffen.

Afwijkingen van de door de lidstaten krachtens artikel 3 vastgestelde waarden of van de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I zullen voor de berekening van de in lid 1 bedoelde percentages niet in aanmerking worden genomen wanneer zij het gevolg zijn van overstromingen of andere natuurrampen.

#### ► ARTIKEL 7

De bevoegde instanties van de lidstaten nemen monsters waarvan de minimale frequentie is vastgesteld in bijlage I. Indien de bevoegde instantie constateert dat de kwaliteit van de aangewezen wateren aanmerkelijk hoger is dan die welke uit de toepassing van de krachtens artikel 3 vastgestelde waarden en de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I zou voortvloeien, kan de frequentie van monsterneming worden verlaagd. Wanneer er geen enkele verontreiniging of geen enkel gevaar voor achteruitgang van deze kwaliteit is, kan de betrokken bevoegde instantie besluiten dat er geen monsters behoeven te worden genomen. Indien uit een monsterneming blijkt dat aan een door een lidstaat overeenkomstig artikel 3 vastgestelde waarde of aan een opmerking in kolom G of I van bijlage I, niet wordt voldaan, dient de lidstaat vast te stellen of dit een toevallig resultaat is, dan wel een natuurlijke oorzaak heeft of te wijten is aan verontreiniging, en dient hij passende maatregelen te nemen.

De exacte bemonsteringsplaats, de afstand tussen die plaats en het dichtstbijzijnde punt voor lozing van verontreinigende stoffen, alsmede de diepte waarop de monsters dienen te worden genomen, worden door de bevoegde instantie van

<sup>221</sup> | HvJ EG, zaak C-322/86, Commissie vs Italië, Jur. 1988, p. 3995.

<sup>222</sup> | HvJ EG, zaak C-225/96, Commissie vs Italië, Jur. 1997, p. I-06907.

<sup>223</sup> | HvJ EG zaak C-298/95, Commissie vs Duitsland, Jur. 1996, p. I-06747. In dit geval betrof het door Duitsland opgestelde algemene programma's, die als doel hebben de kwaliteit van het water te verbeteren door de vermindering van de verontreiniging door afvalwater (r.o. 24 en 26).

iedere lidstaat vastgesteld aan de hand van in het bijzonder de plaatselijke milieu-omstandigheden. Een aantal referentie-analysemethoden voor de betrokken parameters is aangegeven in bijlage I. Laboratoria die andere methoden gebruiken, moeten zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn aan of vergelijkbaar zijn met die welke in bijlage I zijn aangegeven.

► **ARTIKEL 8**

Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van zoet water direct of indirect toeneemt.

► **ARTIKEL 9**

De lidstaten kunnen ten aanzien van de aangewezen wateren te allen tijde waarden vaststellen die strenger zijn dan de in deze richtlijn opgenomen waarden. Zij kunnen ook bepalingen vaststellen met betrekking tot andere parameters dan die van deze richtlijn.

► **ARTIKEL 10**

Ingeval zoet water de grens tussen lidstaten vormt of overschrijdt en een van de betrokken staten dit water overweegt aan te wijzen, dienen deze staten overleg te plegen over de vaststelling van de wateren waarop de richtlijn van toepassing kan zijn, alsmede over de gevolgen die uit de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien en die na onderling overleg door elke betrokken staat worden vastgesteld. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen.

► **ARTIKEL 11**

- De lidstaten kunnen van deze richtlijn afwijken: voor bepaalde parameters die in bijlage I met (0) zijn aangeduid, wegens uitzonderlijke meteorologische of bijzondere geografische omstandigheden;
- indien de aangewezen wateren een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaan waardoor niet wordt voldaan aan de in bijlage I voorgeschreven waarden. Onder natuurlijke verrijking wordt het proces verstaan waardoor een bepaalde hoeveelheid water zonder ingrijpen van de mens bepaalde stoffen die in de bodem voorkomen, hieruit opneemt.

► **ARTIKEL 12**

De nodige wijzigingen voor aanpassing aan de vooruitgang van techniek en wetenschap van de in bijlage I vermelde G-waarden van de parameters en analysemethoden worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 14.

► **ARTIKEL 13**

Er wordt een Comité ingesteld voor de aanpassing aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang, voor de doeleinden omschreven in artikel 12. Dit Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een Commissievertegenwoordiger.

► **ARTIKEL 14**

De lidstaten verstrekken de Commissie inlichtingen over de aangewezen wateren, de herziening van aangewezen wateren, de vaststelling van nieuwe parameters en de toepassingen van de afwijkingen van de I-waarden, alsmede andere informatie waarom de Commissie verzoekt.

► **ARTIKEL 16**

De lidstaten brengen iedere drie jaar verslag uit aan de Commissie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn. De resultaten van deze verslaglegging worden door de Commissie bekend gemaakt.

### 8.3 IMPLEMENTATIE VAN DE VISWATERRICHTLIJN

#### 8.3.1 Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen

De kwaliteitseisen die gelden voor water dat dient als water geschikt voor het leven van vissen, zijn in Nederland neergelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm.<sup>224</sup> Het betreft wettelijke kwaliteitseisen, wat een goede implementatie is van Europees-rechtelijke verplichtingen. De normen in het besluit moeten worden gezien als grenswaarden (imperatieve waarden, de zogenoemde I-waarden). Nederland kent strengere waarden voor temperatuur. Het besluit kent eveneens bepalingen over monsterneming en metingen. De voorwaarden waaronder afwijkingen zijn toegestaan, zijn vermeld in bijlage III bij het besluit. In Nederland zijn afwijkingen toegestaan voor de parameters zuurgraad, ammonium en zuurstof, als gevolg van de natuurlijke gesteldheid van de bodem. De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van V&W is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo). Deze bestuursorganen moeten bij het maken van plannen de kwaliteitseisen in acht nemen.

<sup>224</sup> | Stb. 2007, 46.

#### 8.3.2 Aangewezen wateren

In Nederland zijn 21 waterlopen aangewezen voor karperachtigen en één waterloop voor zalmachtigen (de Grensmaas)<sup>225</sup> met een lengte van respectievelijk 550 en 50

<sup>225</sup> | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002-2004, versie januari 2006.

226 | Het betreft voor karperachtigen: het IJsselmeer, het Ketelmeer, Veluwemeer, Wolderwijd, Eemmeer, Markermeer, Volkerak-Zoommeer, Zwarte Water, Noordzeekanaal, Lekkanaal, IJssel, Twentekanaal, Boven Rijn, Afgedamde Maas, Grensmaas, (ook voor zalmachtigen), Nieuwe Waterweg, Nieuwe Maas, Oude Maas, Haringvliet, Hollands Diep en de Getijde Maas.

kilometer. Daarvan voldeed in 2002 respectievelijk 550 en 0 km aan de grenswaarden. De totale oppervlakte van de aangewezen meren (voor karperachtigen) is 1945 km<sup>2</sup>. In 1998 voldeed 1859 km<sup>2</sup> daarvan aan de grenswaarden. De wateren zijn opgenomen in het Beheerplan voor de Rijkswateren op grond van de Wwh.<sup>226</sup>

#### 8.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De kwaliteitseisen op grond van de Viswaterrichtlijn zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water. Voor de wijze en frequentie van bemonstering en de eventuele consequenties voor door waterbeheerders te nemen besluiten, wordt verwezen naar de jurisprudentie betreffende de Zwemwaterrichtlijn.

Er zijn in Nederland geen specifieke saneringsprogramma's voor viswater vastgesteld. Het is niet duidelijk of hiermee een correcte implementatie van de richtlijnverplichting is verwezenlijkt. Het Hof heeft immers uitgemaakt dat een algemeen programma ter verbetering van de waterkwaliteit geen goede implementatie van deze richtlijnverplichting is (zie hierboven).

Van de aangewezen wateren voor karperachtigen voldeden in 2002 achttien wateren en het geheel van aangewezen kilometers waterloop (550 km) in grote lijnen aan de eisen van de richtlijn. In 2002 werd de norm voor de zuurgraad (basisch) overschreden in het Eemmeer en het IJsselmeer. De norm voor ammoniak werd overschreden in het Eemmeer. In 2003 zijn overschrijdingen voor pH (basisch) vastgesteld in het Eemmeer, het Volkerak-Zoommeer en het IJsselmeer. De norm voor ammoniak werd overschreden in het Eemmeer, het Volkerak-Zoommeer en het IJsselmeer. In 2004 werd niet aan de norm voor de zuurgraad voldaan in het Volkerak-Zoommeer, het Veluwemeer, het Wolderwijd en het IJsselmeer. In het IJsselmeer werd de norm voor ammoniak overschreden. De overschrijding van de norm voor ammoniak is op grond van de richtlijn niet toegestaan.

Het aangewezen water voor zalmachtigen (de Grensmaas) voldeed ook in de jaren 2002-2004 niet aan de norm voor temperatuur uit de richtlijn. Voor zuurstof werd in 2004 niet voldaan aan de norm. Overschrijdingen van de zuurstofnorm zijn niet toegestaan. De overschrijdingen worden veroorzaakt door lozingen vanuit de landbouw (zuurgraad basisch, en ammoniak). De meeste overschrijdingen zijn incidenteel. De overschrijdingen in de Grensmaas treden ieder jaar op, maar kunnen niet worden toegeschreven aan bekende Nederlandse lozingen. Nadat de Viswaterrichtlijn zal zijn vervallen, geldt het beschermingsregime van de Kaderricht-

lijn water. Dat beschermingsniveau mag niet minder zijn dan onder de huidige Viswaterrichtlijn. De Kaderrichtlijn kent specifieke bepalingen ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking om te kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen voor het gehele stroomgebied. Juist bij het niet voldoen aan de eisen van de Viswaterrichtlijn (ten aanzien van de Grensmaas) vanwege grensoverschrijdende verontreinigingen kan de Kaderrichtlijn water een meerwaarde bieden.<sup>227</sup>

#### 8.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Kwaliteitseisen op grond van de Viswaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen (Minister van V&W en besturen van waterschappen) in acht genomen te worden. Bij vergunningverlening op grond van de Wvo (Minister van V&W of besturen van waterschappen), de Wwh (Minister van V&W of besturen van waterschappen) en de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) dienen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht te worden genomen. Dit betreft de correcte toepassing van nationaal recht en blijft hier verder buiten beschouwing.

Indien het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, zoals het geval is bij de Grensmaas in zoverre deze is aangewezen als water geschikt voor zalmachtigen, moeten ook feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Bijvoorbeeld het bouwen van zuiveringsinstallaties, ontziltingsinstallaties en vistrappen. Kwaliteitseisen zijn rechtstreeks werkende bepalingen.

Wateren kunnen als water geschikt voor het leven van vissen (zalm of karperachtigen) worden aangewezen in de Nota waterhuishouding (zie ook de kaart bij het Beheerplan voor de Rijkswateren), het provinciale waterhuishoudingsplan en/of het waterbeheersplan van de waterschappen (alle op grond van de Wwh).

#### 8.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De Viswaterrichtlijn zal per december 2013 vervallen. De bescherming van oppervlaktewater dat geschikt moet zijn voor het leven van vissen zal dan vallen onder het regime van de KRW, die zal worden geïmplementeerd in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen zullen worden vastgesteld in de AMvB met kwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer. Onduidelijk is nog hoe deze AMvB zal luiden en wat de exacte gevolgen voor de praktijk zullen zijn. Zie uitvoeriger de hoofdstukken over de Kaderrichtlijn water en Nieuwe wetgeving.

227 | Zie hierover de overwegingen ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking in Zaak C-58/89, Jur. 1991 p. I-04983.



☞ *Richtlijn 2006/113/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater<sup>228</sup>*



## 9.1 ALGEMENE 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 wateren stelt, hebben met name betrekking op de kwaliteit van schelpdieren die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie. De Schelpdierwaterrichtlijn beschermt daarmee ook de volksgezondheid. De Schelpdierwaterrichtlijn kent, evenals de Viswaterrichtlijn, I-waarden en G-waarden, waarbij het niet noodzakelijk is dat aan alle I-waarden wordt voldaan om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen. Voor lozingen van gehalogeneerde organische stoffen en metalen gelden naast de milieukwaliteitsnormen, ook de grenswaarden van richtlijn 76/464, zodat aan de eisen van beide richtlijnen moet worden voldaan.

Ter uitvoering van de Schelpdierwaterrichtlijn dienen de lidstaten wateren aan te wijzen. Net als bij de Viswaterrichtlijn kunnen later meer wateren worden aangewezen en kunnen de aangewezen wateren worden herzien wanneer er sprake is van onvoorziene factoren, die bij de aanwijzing niet bekend waren. De lidstaten dienen programma's op te stellen om de verontreiniging te verminderen en zo aan de eisen van de richtlijn te voldoen. De richtlijn gaat eveneens uit van het stand-stillbeginsel en lidstaten kunnen strengere milieukwaliteitsnormen stellen.

De Schelpdierwaterrichtlijn biedt de lidstaten verschillende mogelijkheden af te wijken van de eisen van de richtlijn. Dit is het geval bij rampen en in geval van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden. Wanneer er sprake is van een overschrijding van de grenswaarden, dient bekend te zijn of dit het gevolg is van een toevallige omstandigheid, of dat dit wordt veroorzaakt door een natuurlijke verrijking of verontreiniging.

De Schelpdierwaterrichtlijn vervalt in 2013 wegens de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water.

## 9.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van schelpdierwater en is van toepassing op de kustwateren en brakke wateren die door de lidstaten zijn aangewezen als bescherming of verbetering behoevende, teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren (weekdieren behorende tot de plaatkieuwigen

en buikpotigen) en aldus bij te dragen aan een goede kwaliteit van de schelpdierproducten die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie. Lidstaten hebben een zekere mate van beleidsvrijheid bij de beoordeling of wateren bescherming behoeven. Indien dat echter zo is, dienen de wateren ook daadwerkelijk aangewezen te worden.<sup>229</sup>

### ► ARTIKEL 2

De parameters die op de door de lidstaten aangewezen wateren van toepassing zijn, zijn opgenomen in bijlage I.

### ► ARTIKEL 3

Voor de aangewezen wateren stellen de lidstaten waarden vast voor de in bijlage I opgenomen parameters, voor zover er waarden zijn aangegeven in kolom G of in kolom I. Zij voegen zich naar de opmerkingen in die twee kolommen. De lidstaten stellen geen waarden vast die minder streng zijn dan die van kolom I van de bijlage en trachten de waarden in kolom G te eerbiedigen, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel. Met betrekking tot de lozingen van stoffen die behoren tot de parameters 'gehalogeneerde organische stoffen' en 'metalen' zijn de door de lidstaten krachtens richtlijn 2006/11/EG (voorheen richtlijn 76/464/EEG) vastgestelde emissienormen van toepassing. Dit naast de kwaliteitsdoelstellingen en de andere uit de onderhavige richtlijn voortvloeiende verplichtingen, met name die aangaande de bemonstering. De vastgestelde waarden moeten worden omgezet in bindende wettelijke regels, waar burgers zich op kunnen beroepen.<sup>230</sup>

### ► ARTIKEL 4

De lidstaten wijzen schelpdierwater aan en kunnen vervolgens tot verdere aanwijzingen overgaan. De lidstaten kunnen met name wegens bij de aanwijzing niet voorziene factoren overgaan tot de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel.

De richtlijn kent alleen kwaliteitsdoelstellingen voor aangewezen wateren. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het aanwijzen van wateren, wat als consequentie kan hebben dat aan geen van de kwaliteitsdoelstellingen hoeft te worden voldaan zolang er maar geen wateren worden aangewezen. Dat is volgens het Hof van Justitie in een uitspraak over de Viswaterrichtlijn echter niet mogelijk. Een lidstaat moet wel wateren aanwijzen en de daarbij behorende waarden vaststellen.<sup>231</sup> Uit een uitspraak over de Schelpdierwaterrichtlijn kan worden af

<sup>229</sup> | HvJ EG, zaak C-148/05 (14 juni 2007), Commissie vs Ierland.

<sup>230</sup> | Zie over het belang van de bescherming van de menselijke gezondheid bij de omzetting van richtlijnverplichtingen ook HvJ EG zaak C-361/88, Commissie vs Duitsland, Jur. 1991, p. I-02567; zaak C-59/89, Commissie vs Duitsland, Jur. 1991, p. I-02607; zaak C-298/95, Commissie vs Duitsland, Jur. 1996, p. I-06747; zaak C-148/05 (14 juni 2007), Commissie vs Ierland.

<sup>231</sup> | HvJ EG, zaak C-322/86, Commissie vs Italië, Jur. 1988, p. 3995.

232 | HvJ EG, zaak C-225/96, Commissie vs Italië, Jur. 1997, p. I-06907.

geleid dat indien wateren bescherming of verbetering behoeven, deze wateren ook aangewezen dienen te worden en dat dan ook aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan.<sup>232</sup> Wanneer dat het geval is, blijft uit de jurisprudentie van het Hof echter onduidelijk.

#### ► ARTIKEL 5

De lidstaten stellen programma's op teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen zes jaar na de aanwijzing overeenkomstig artikel 4, voldoen aan de waarden die de lidstaten krachtens artikel 3 hebben vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de programma's die op grond van artikel 5 van de Schelpdierwaterrichtlijn<sup>233</sup> moeten worden opgesteld, specifieke programma's moeten zijn. Dit blijkt volgens het Hof uit de formulering van artikel 5 en de gedetailleerde regeling die de richtlijn geeft voor de controle van de kwaliteit van het water. Een algemeen programma ter verbetering van de kwaliteit van het water is niet voldoende.<sup>234</sup>

#### ► ARTIKEL 6

Voor de toepassing van artikel 5 worden de aangewezen wateren geacht in overeenstemming te zijn met de bepalingen van deze richtlijn, indien monsters die in deze wateren over een periode van twaalf maanden op een zelfde bemonsteringspunt zijn genomen met de minimale frequentie aangegeven in de bijlage, uitwijzen dat zij voldoen aan de door de lidstaten krachtens artikel 3 vastgestelde waarden, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I, voor:

- 100 procent van de monsters voor de parameters 'gehalogeneerde organische stoffen' en 'metalen';
- 95 procent van de monsters voor de parameters 'saliniteit' en 'opgeloste zuurstof';
- 75 procent van de monsters voor de andere in de bijlage vermelde parameters.

Wanneer overeenkomstig artikel 7 lid 2 de frequentie voor monsternemingen voor andere parameters in de bijlage dan die voor gehalogeneerde organische stoffen en metalen, lager is dan de in bijlage I vermelde frequentie, moet voor alle monsters aan bovengenoemde waarden en opmerkingen worden voldaan. Afwijkingen van de door de lidstaten krachtens artikel 3 vastgestelde waarden of van de

opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I zullen voor de berekening van de in lid 1 bedoelde percentages niet in aanmerking worden genomen wanneer zij het gevolg zijn van een ramp.

#### ► ARTIKEL 7

De bevoegde instanties van de lidstaten nemen monsters waarvan de minimale frequentie is vastgesteld in bijlage I. Indien de bevoegde instantie constateert dat de kwaliteit van de aangewezen wateren aanmerkelijk hoger is dan die welke uit de toepassing van de krachtens artikel 3 vastgestelde waarden en de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I zou voortvloeien, kan de frequentie van monsterneming worden verlaagd. Wanneer er geen enkele verontreiniging of geen enkel gevaar voor achteruitgang van deze kwaliteit is, kan de betrokken bevoegde instantie besluiten dat er geen monsters behoeven te worden genomen.

Indien uit een monsterneming blijkt dat aan een overeenkomstig artikel 3 vastgestelde waarde of aan een opmerking in kolom G of I van bijlage I niet wordt voldaan, stelt de bevoegde instantie vast of dit een toevallig resultaat is, dan wel een natuurlijke oorzaak heeft of te wijten is aan verontreiniging, en dient zij passende maatregelen te nemen. De exacte bemonsteringsplaats, de afstand tussen die plaats en het dichtstbijzijnde punt van lozing van verontreinigende stoffen, alsmede de diepte waarop de monsters dienen te worden genomen, worden door de bevoegde instantie van iedere lidstaat vastgesteld aan de hand van met name de plaatselijke milieu-omstandigheden. De referentie-analysmethoden voor de betrokken parameters zijn aangegeven in bijlage I. Laboratoria die andere methoden gebruiken, moeten zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn aan of vergelijkbaar zijn met die welke in bijlage I zijn aangegeven.

#### ► ARTIKEL 8

Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van de kustwateren of brakke wateren direct of indirect toeneemt.

#### ► ARTIKEL 9

De lidstaten kunnen ten aanzien van de aangewezen wateren te allen tijde waarden vaststellen die strenger zijn dan de in deze richtlijn opgenomen waarden. Zij kunnen ook bepalingen vaststellen met betrekking tot andere parameters dan die van deze richtlijn.

233 | HvJ EG, zaak C-148/05 (14 juni 2007), Commissie vs Ierland.

234 | HvJ EG zaak C-298/95, Commissie vs Duitsland, Jur. 1996, p. I-06747. In dit geval betrof het door Duitsland opgestelde algemene programma's, die als doel hebben de kwaliteit van het water te verbeteren door de vermindering van de verontreiniging door afvalwater (r.o. 24 en 26).

► **ARTIKEL 10**

Wanneer een lidstaat overweegt schelpdierwater aan te wijzen in de onmiddellijke omgeving van de grens met een andere lidstaat, plegen deze staten overleg over de vaststelling van de wateren waarop deze richtlijn van toepassing kan zijn, alsmede over de gevolgen die uit de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien en die na onderling overleg door elke betrokken staat worden vastgesteld. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen.

► **ARTIKEL 11**

In geval van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden mogen de lidstaten van deze richtlijn afwijken.

► **ARTIKEL 12**

De nodige wijzigingen voor aanpassing aan de vooruitgang van techniek en wetenschap van de in bijlage I vermelde G-waarden van de parameters en analysemethoden worden vastgesteld door het Comité dat is ingesteld bij artikel 13 lid 1 van richtlijn 2006/44/EG, overeenkomstig de procedure van artikel 13 lid 2 van die richtlijn.

► **ARTIKEL 13**

Voor de toepassing van deze richtlijn verstrekken de lidstaten de Commissie inlichtingen betreffende:

- het overeenkomstig artikel 4 lid 1 aangewezen water, en wel in beknopte vorm;
- de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren overeenkomstig artikel 4 lid 2;
- de bepalingen ter vaststelling van nieuwe parameters overeenkomstig artikel 9.

Indien een lidstaat artikel 11 toepast, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de beweegredenen en de gestelde termijnen. Meer in het algemeen verschaffen de lidstaten aan de Commissie op gemotiveerd verzoek harerzijds de inlichtingen die nodig zijn voor de toepassing van deze richtlijn.

► **ARTIKEL 14**

Elke drie jaar, en voor het eerst voor de periode van 1993 tot en met 1995, lichten de lidstaten de Commissie in over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in het kader van een verslag dat per sector wordt uitgebracht en dat ook de andere com-

munautaire richtlijnen op dit gebied bestrijkt. Dit verslag wordt opgesteld aan de hand van een vragenlijst of een schema, uitgewerkt door de Commissie volgens de in artikel 6, lid 2, van Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied bedoelde procedure. Zes maanden vóór de aanvang van de verslagperiode wordt de vragenlijst of het schema aan de lidstaten toegezonden.

Het verslag wordt aan de Commissie voorgelegd binnen negen maanden na de periode van drie jaar waarop het betrekking heeft. Binnen negen maanden na ontvangst van de verslagen van de lidstaten publiceert de Commissie een verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn in de Gemeenschap.

► **ARTIKEL 15**

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

► **ARTIKEL 16**

Richtlijn 79/923/EEG wordt ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de in bijlage II, deel B, genoemde termijnen voor omzetting in nationaal recht van de aldaar genoemde richtlijnen. Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage III.

### 9.3 IMPLEMENTATIE VAN DE SCHELDPDIERWATERRICHTLIJN

#### 9.3.1 Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen

De kwaliteitseisen die moeten worden vastgesteld op grond van de Schelpdierwaterrichtlijn, zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm.<sup>235</sup> Hierin zijn I-waarden vastgesteld voor twaalf parameters. Er zijn door Nederland geen bijkomende parameters vastgesteld. Deze wettelijke kwaliteitseisen zijn een voldoende implementatie van de Europeesrechtelijke verplichtingen. De richtlijn is eveneens omgezet in het Beheerplan voor de Rijkswateren 2005-2008.

#### 9.3.2 Aangewezen wateren

Nederland heeft vijf wateren aangewezen, allen in het Beheerplan voor de Rijkswateren 2005-2008 op grond van de Wwh. Het betreft de Waddenzee, de Oosterschelde, de Westerschelde, het Grevelingenmeer en de Voordelta (Noordzee).

<sup>235</sup> | Stb. 2007, 46.

#### 9.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De kwaliteitsdoelstellingen zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water.

In de Waddenzee zijn niet voor alle parameters op alle locaties voldoende metingen verricht (tt-colibact, omdat i.v.m. ijsgang een van de vier bemonsteringen niet mogelijk was) en wordt de I-waarde voor zuurstof op drie meetplaatsen overschreden, hetgeen op grond van de richtlijn niet is toegestaan (2002). Het betrof een gering ernstige overschrijding, nu van de 12 verplichte metingen er een niet aan de norm voldeed. In de Oosterschelde zijn voor alle parameters voldoende metingen verricht. Op grond van de metingen werd op een locatie een van de twaalf metingen niet aan de parameter voor zuurstof voldaan (2002). In de Westerschelde zijn voldoende metingen verricht en wordt op twee meetpunten een I-waarde overschreden (zuurstof), welke overschrijding op grond van de richtlijn is toegestaan.

Er werden meer metingen gedaan dan voorgeschreven, waarbij in ieder geval het aantal verplicht voorgeschreven metingen aan de norm voldeed (2002). In de Grevelingen zijn voldoende metingen verricht, wordt een parameter overschreden (zuurstof), welke overschrijding op grond van de richtlijn is toegestaan (2002). In de Voordelta/Noordzee zijn voor alle parameters voldoende metingen verricht en wordt alleen de parameter zuurstof overschreden, welke overtreding op grond van de richtlijn is toegestaan.

In de Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen<sup>236</sup> wordt opgemerkt dat een deel van de gemeten parameters niet gerelateerd kan worden aan de norm. Het betreft de parameters temperatuur, kleur en gesuspendeerde stoffen. Deze parameters worden gespiegeld aan de natuurlijke situatie. Deze natuurlijke situatie is in Nederland variabel. Voor metalen en gehalogeneerde organische stoffen in mosselen geldt als norm dat de concentratie ervan onschadelijk moet zijn voor de mosselen. Voor de parameters 'geur' en 'smaak (in schelpdier)' geldt dat deze alleen gemeten hoeft te worden als er een afwijking in geur of smaak van het schelpdiervlees wordt vermoed. Er was geen aanleiding te vermoeden dat er dergelijke afwijkingen zouden zijn.

Er moeten door de lidstaten specifieke programma's worden opgesteld ter verbetering en bescherming van de waterkwaliteit. Specifieke (sanerings)programma's zijn in Nederland niet vastgesteld.

#### 9.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Wateren worden als schelpdierwater aangewezen in het Beheerplan voor de Rijkswateren (op grond van de Wwh).

Kwaliteitseisen op grond van de Schelpdierwaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen (Minister van V&W en besturen van waterschappen) in acht te worden genomen. Bij vergunningverlening op grond van de Wvo (Minister van V&W of besturen van waterschappen), de Wwh (Minister van V&W of besturen van waterschappen) en de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) dienen de vastgestelde kwaliteitseisen (op grond van de AMvB jo de Wm) in acht te worden genomen. Dit betreft de correcte toepassing van nationaal recht en blijft hier verder buiten beschouwing.

Indien het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, moeten feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen, zoals het bouwen van zuiveringsinstallaties. Kwaliteitseisen kunnen worden gezien als rechtstreeks werkende bepalingen.

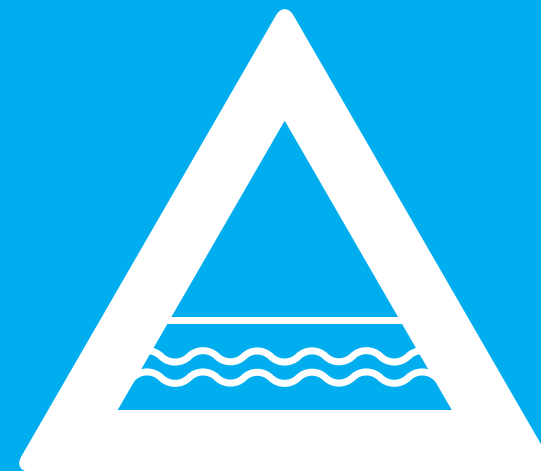
De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van Verkeer en Waterstaat is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo). Het is de taak en plicht van de betreffende waterbeheerder om te zorgen dat de wijze en de frequentie van de bemonstering in overeenstemming zijn met de richtlijn.

#### 9.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De Schelpdierwaterrichtlijn zal per december 2013 vervallen. De bescherming van oppervlaktewater dat dient te voldoen aan de eisen van schelpdierwater zal dan vallen onder het regime van de KRW, welke zal worden geïmplementeerd in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen zullen worden vastgesteld in de AMvB met kwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer. Onduidelijk is nog hoe deze AMvB zal luiden en wat de exacte gevolgen voor de praktijk zullen zijn. Zie uitvoeriger de hoofdstukken over de Kaderrichtlijn water en Nieuwe wetgeving.

236 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002-2004, versie januari 2006, p. 76.

☞ *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<sup>237</sup>*



237 | Pb. L020, p. 43. Laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn van de Raad van 23 december 1991, Pb. L 377, p. 48.

238 | Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, Pb. L129.

239 | Zie over dit aspect Howarth & McGilivray 2001, p. 308.

240 | ABRvS 12 december 2007, 200609142/1, 200609035/1, 200609383/1, LJN: BB9959 over de uitleg van 'indirecte lozing' in relatie tot de berging van baggerspecie.

## 10.1 ALGEMENE TOELICHTING

Aanvankelijk strekte de reeds besproken richtlijn 76/464/EEG zich mede uit tot bescherming van de grondwaterkwaliteit. In artikel 4 van deze richtlijn werd echter aangegeven dat een afzonderlijke richtlijn met betrekking tot de grondwaterkwaliteit tot stand diende te worden gebracht.<sup>238</sup> Dit heeft gestalte gekregen in de Grondwaterrichtlijn. Deze richtlijn voorziet in een emissie-aanpak.<sup>239</sup>

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 als zwarte-lijststoffen of grijze-lijststoffen in de bijlage bij de richtlijn, en het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van bestaande verontreiniging (artikel 1).

De richtlijn maakt een onderscheid tussen directe en indirecte lozingen. Onder een directe lozing wordt verstaan de inleiding van zwarte- en grijze-lijststoffen in het grondwater zonder doorsijpeling door bodem of ondergrond (artikel 1, tweede lid, sub b). Van een indirecte lozing is sprake ingeval van inleiding van zwarte- en grijze-lijststoffen in het grondwater na doorsijpeling door bodem of ondergrond (artikel 1, tweede lid, sub c).<sup>240</sup>

De richtlijn is niet van toepassing op:

- a lozingen van huishoudelijk afvalwater van alleenstaande woningen die niet zijn aangesloten op een collectief rioleringsstelsel, en gelegen zijn buiten de gebieden die met het oog op de winning van water bestemd voor menselijke consumptie, zijn beschermd;
- b lozingen ten aanzien waarvan door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt geconstateerd, dat zij stoffen van de zwarte en grijze lijst in zulk een geringe hoeveelheid en concentratie bevatten, dat elk gevaar voor een verslechtering van de kwaliteit van het ontvangende grondwater nu of in de toekomst is uitgesloten;
- c lozing van radioactieve stoffen.

Toepassing van de krachtens de richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval leiden tot directe of indirecte verontreiniging van het in artikel 1 genoemde grondwater (artikel 18).

Naast de directe en indirecte lozingen van stoffen heeft de richtlijn tevens betrekking op infiltratie.

## 10.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN<sup>241</sup>

### ► ARTIKEL 3

De lidstaten zijn verplicht de nodige maatregelen te treffen om de inleiding van zwarte-lijststoffen in het grondwater te voorkomen en de inleiding van grijze-lijststoffen in het grondwater te beperken.

### ► ARTIKEL 4

De door de lidstaten met het oog op de lozing van zwarte-lijststoffen te nemen maatregelen zijn opgenomen in artikel 4. De lidstaten dienen de directe lozing van zwarte-lijststoffen te verbieden. Handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd, of met het oog op verwijdering worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben, moeten aan een voorafgaand onderzoek worden onderworpen. Dit kan ertoe leiden dat deze lozing ofwel wordt verboden, ofwel dat daarvoor een vergunning wordt afgegeven, waarbij alle technische voorzorgsmaatregelen die nodig zijn om die lozing te verhinderen in acht worden genomen. Ter voorkoming van indirecte lozingen van zwarte-lijststoffen die het gevolg zijn van andere dan de hiervoor vermelde handelingen op of in de bodem, dienen passende maatregelen te worden getroffen, die de lidstaat noodzakelijk acht.

Indien uit een voorafgaand onderzoek blijkt dat het ontvangende grondwater blijvend ongeschikt is voor enig ander gebruik, mogen de lidstaten het lozen van zwarte-lijststoffen toestaan op voorwaarde dat deze stoffen het benutten van bodemschatten niet hinderen. De vergunningen mogen slechts worden afgegeven indien alle technische voorzorgsmaatregelen zijn getroffen opdat deze stoffen geen andere aquatische systemen kunnen bereiken of schade kunnen veroorzaken aan andere ecosystemen. Daarnaast mag (eveneens na voorafgaand onderzoek) een vergunning worden verleend voor lozingen waarbij water dat voor geothermische doeleinden is gebruikt of voor het drooghouden van mijnen en steengroeven dan wel tijdens weg- of waterbouwkundige werken is opgepompt, naar dezelfde laag wordt teruggevoerd.

### ► ARTIKEL 5

Directe lozingen van grijze-lijststoffen en handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd, of met het oog op de verwijdering ervan worden gestort, moeten op grond van artikel 5 aan voorafgaand onderzoek worden onderworpen. Voor deze lozingen kan een vergunning worden verleend. Indirecte lozingen van grijze-lijststoffen als gevolg van andere dan de genoemde handelingen, moeten door het nemen van passende maatregelen worden beperkt.

241 | De implementatietermijn is verstreken op 26 januari 1982.

In een tweetal arresten<sup>242</sup> heeft het Hof van Justitie zich gebogen over de vraag of het gebruik van drijfmest als meststof een handeling is als bedoeld in artikel 5 van de Grondwatterrichtlijn. Het Hof beantwoordt deze vraag ontkennend. Het Hof overweegt voorts dat zelfs als het op of in de bodem brengen van drijfmest de smaak en/of de geur van het grondwater ongunstig beïnvloedt en waterverontreiniging kan veroorzaken, dan nog berust het stelsel inzake bescherming van het water tegen verontreiniging door dierlijke mest op gemeenschapsniveau niet op richtlijn 80/68 maar op richtlijn 91/676. Laatstgenoemde richtlijn ziet immers specifiek op de beheersing van waterverontreiniging die het gevolg is van het opbrengen of lozen van dierlijke mest en een buitensporig gebruik van meststoffen.

Zou artikel 5 zo worden uitgelegd dat de lidstaten elk gebruik van drijfmest of, meer algemeen, dierlijke mest, als landbouwmeststof aan een voorafgaand onderzoek - met inbegrip met name van een hydrogeologische studie - moeten onderwerpen, dan zou dit volgens het Hof leiden tot omvangrijke onderzoeksverplichtingen, ongeacht de betrokken zone. Deze verplichtingen zouden kennelijk strenger zijn dan die welke de gemeenschapswetgever bij richtlijn 91/676 aan de lidstaten op landbouwgebied heeft willen opleggen. De beschermingsregeling van richtlijn 80/68 zou dan gedeeltelijk in de plaats komen van de specifiek bij richtlijn 91/676 ingevoerde regeling.

#### ► ARTIKEL 6

Voor het kunstmatig aanvullen van grondwater met het oog op het openbaar beheer is steeds een vergunning vereist, die slechts wordt afgegeven indien geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater.

#### ► ARTIKEL 7

Het voorafgaand onderzoek waarover in de richtlijn wordt gesproken omvat een studie naar de hydrogeologische omstandigheden in het betrokken gebied, naar het eventuele zuiveringsvermogen van bodem en ondergrond en naar de gevaren van verontreiniging en van verandering van de grondwaterkwaliteit door de lozing en dient erop gericht te zijn vast te stellen of lozing in het grondwater vanuit oopunt van het milieu een adequate oplossing vormt.

#### ► ARTIKEL 8

Een vergunning mag pas worden afgegeven indien is vastgesteld dat het grondwater, en met name de kwaliteit daarvan, onder controle staat.

#### ► ARTIKEL 9

Bij directe lozingen (waaronder begrepen de situatie waarin deze een indirecte lozing tot gevolg hebben) worden in de vergunning de volgende elementen opgenomen:

- a de plaats van de lozing;
- b de lozingsmethode;
- c de vereiste voorzorgsmaatregelen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de aard en de concentratie van de, in de te lozen materie, aanwezige stoffen en met de kenmerken van het ontvangende milieu, alsmede met de nabijheid van waterwingebieden;
- d de maximaal toelaatbare hoeveelheid van een bepaalde stof in de te lozen materie gedurende een of meer vastgestelde perioden en passende voorwaarden voor de concentratie van deze stof;
- e voorzieningen die de controle mogelijk maken op de materie die in het grondwater wordt geloosd;
- f indien nodig maatregelen waarmee het grondwater en met name de kwaliteit ervan kan worden gecontroleerd.

#### ► ARTIKEL 10

Voor handelingen waarbij stoffen worden verwijderd of met het oog op verwijdering worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg hebben, gelden vergelijkbare verplichtingen. Als aanvullende verplichting geldt voor die gevallen, dat in de vergunning de technische voorzorgsmaatregelen moeten worden opgenomen, die moeten worden getroffen om lozing van zwarte-lijststoffen te voorkomen en van grijze-lijststoffen te beperken.

#### ► ARTIKEL 11

De vergunningen mogen slechts voor beperkte periode worden verleend en dienen ten minste eenmaal in de vier jaar aan een onderzoek te worden onderworpen. Ze kunnen worden verlengd, gewijzigd of ingetrokken. Inmiddels heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat artikel 11 van de richtlijn niet correct is geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Zie ook paragraaf. 10.3.4.

#### ► ARTIKEL 12

Indien een aanvrager verklaart dat de voorwaarden niet kunnen worden nageleefd ofwel indien het bevoegd gezag dit vaststelt, moet de vergunning worden geweigerd. Bij niet-naleving van de voorwaarden dient het bevoegd gezag maatregelen te nemen en eventueel de vergunning in te trekken.



### ► ARTIKEL 13

De bevoegde instanties van de lidstaten controleren de naleving van de in de vergunningen vastgestelde voorwaarden en gaan de gevolgen van de lozingen voor het grondwater na.

### ► ARTIKEL 15

De bevoegde instanties van de lidstaten houden een inventaris bij van de op grond van de richtlijn voorgeschreven vergunningen.

### ► ARTIKEL 17

In geval van een lozing in grensoverschrijdend grondwater brengt de bevoegde instantie van de lidstaat die overweegt een dergelijke lozing toe te staan, voor de afgifte van een vergunning de andere betrokken lidstaat op de hoogte. Op verzoek van die lidstaat vindt voor de afgifte van de vergunning overleg plaats, waaraan de Commissie kan deelnemen.

### ► ARTIKEL 18

Toepassing van de krachtens de richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval leiden tot directe of indirecte verontreiniging van het grondwater waarop de richtlijn betrekking heeft. In de procedure Commissie vs Nederland betoogde de Commissie dat uit deze bepaling voortvloeit dat de kwaliteit van het water zoals dat bij de inwerkingtreding van de richtlijn was, niet mag worden aangetast, noch door in de bijlagen bij de richtlijn genoemde stoffen, noch door andere gevaarlijke stoffen. De Commissie meende om die reden dat expliciete omzetting van artikel 18 noodzakelijk is. De Nederlandse regering bracht daar tegenin dat alleen de in de bijlagen bedoelde stoffen onder deze bepaling vallen. Het Hof volgde de Nederlandse regering in dit standpunt.<sup>243</sup>

<sup>243</sup> | Zaak 291/84, Commissie vs Nederland, Jur. 1987, p. 03483.

## 10.3 IMPLEMENTATIE VAN DE GRONDWATERRICHTLIJN

De verplichtingen op grond van de Grondwaterrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Grondwaterwet en de Wet bodembescherming alsmede een aantal daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Het belangrijkste instrument betreft het Lozingenbesluit bodembescherming. Daarnaast zijn het Infiltratiebesluit bodembescherming, het Bouwstoffenbesluit en het Stortbesluit bodembescherming van belang. Nederland is in 1987 door het Hof van Justitie veroordeeld wegens het niet volledig omzetten van de richtlijn.<sup>244</sup> Deze veroordeling heeft geleid tot aanpassing van de nationale wetgeving, waarmee aan de kritiekpunten van het Hof is tegemoet gekomen. Opmerking verdient wel dat de implementatie van artikel 11 van de richtlijn nog aandacht behoeft. Daarover later in dit hoofdstuk meer.

<sup>244</sup> | Zaak 291/84, Commissie vs Nederland, Jur. 1987, p. 03483.

### 10.3.1 Infiltratie van water in de bodem

Voor het infiltreren van water in de bodem is op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwaterwet (Gww)<sup>245</sup> een vergunning vereist van gedeputeerde staten.<sup>246</sup> Onder infiltreren wordt verstaan: water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater (artikel 1 lid 1 Gww). Deze vergunningplicht geldt zowel voor het direct infiltreren in het grondwater (directe lozing) als het inleiden van stoffen in de bodem die na doorsijpeling door bodem en ondergrond in het grondwater terecht komen (indirecte lozing). De infiltratievergunning mag slechts worden verleend, indien er geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater (artikel 14a Gww). Deze bepaling is in de Gww opgenomen naar aanleiding van een veroordeling door het Hof van Justitie, waarin werd aangegeven dat artikel 6 van de Grondwaterrichtlijn inzake het infiltreren van water onvoldoende in de Nederlandse wetgeving was vertaald.

<sup>245</sup> | Laatstelijk gewijzigd bij Wet van 6 oktober 2005, tot aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden), Stb. 530.

<sup>246</sup> | Onder infiltreren van water wordt blijkens artikel 1 lid 1 Gww verstaan het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater.

Bij de beoordeling worden de regels in acht genomen, die daaromtrent worden gesteld in een AMvB op grond van artikel 12 van de Wet bodembescherming (Wbb). Artikel 12 Wbb geeft aan welke bepalingen deze AMvB moet bevatten. Er dient te worden aangegeven:

- in welke gevallen sprake is van gevaar voor verontreiniging van het grondwater, als bedoeld in artikel 14a Gww;
- welke voorschriften ter bescherming van het grondwater moeten worden verbonden aan een vergunning voor het infiltreren van water.

De AMvB waarop deze bepaling doelt, is het Infiltratiebesluit bodembescherming.<sup>247</sup> Daarin is aangegeven dat van gevaar voor verontreiniging van het grondwater als bedoeld in artikel 14a Gww sprake is, indien in het te infiltreren water stoffen voorkomen in hogere concentraties dan in bijlage 1 bij het besluit is aangegeven (artikel 3, eerste lid). Onder de in het besluit genoemde voorwaarden, kunnen gedeputeerde staten hogere concentraties toestaan in een door hen aan te geven tijdvak, indien:

- a de bodemgesteldheid of de bodemsoort zodanig is dat er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater, indien water wordt geïnfilterd waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties;
- b gedeputeerde staten aan de vergunning zodanige voorschriften verbinden dat het gevaar voor verontreiniging van het grondwater, dat ontstaat door infiltratie van water waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties, wordt opgeheven (artikel 3, eerste lid).

<sup>247</sup> | Besluit van 20 april 1993, houdende regels met betrekking tot infiltratie van uit oppervlaktewater verkregen water in de bodem, Stb. 233.

Daarnaast is er sprake van gevaar voor verontreiniging van het grondwater, indien in het te infiltreren water stoffen voorkomen als bedoeld in bijlage 2, voor zover deze stoffen niet zijn genoemd in bijlage 1, en gedeputeerde staten constateren dat deze stoffen niet in zodanig geringe hoeveelheden en concentraties aanwezig zijn dat gevaar voor verslechtering van de kwaliteit van het grondwater is uitgesloten. De in bijlage 2 opgenomen stoffen betreffen de zwarte-lijst- en grijze-lijststoffen opgenomen in de bijlagen bij de Grondwaterrichtlijn.

In de vergunning moeten de hoeveelheden water worden aangegeven die mogen worden geïnfilteerd (artikel 14, derde lid). Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen. Deze kunnen mede betrekking hebben op voorafgaande melding van beëindiging of vermindering van het infiltreren (artikel 14, tweede lid). Artikel 4 van het besluit geeft aan dat aan een infiltratievergunning ten minste de daarin genoemde voorschriften moeten worden verbonden. Deze voorschriften betreffen:

- a de kwaliteit van het te infiltreren water: hieromtrent dienen zodanige voorschriften aan de vergunning te worden verbonden dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater (artikel 4, tweede lid);
- b de beheersing van de hydrologische situatie: de voorschriften dienen ertoe te leiden dat de verspreiding van het te infiltreren water zoveel mogelijk wordt beheerst, opdat het te infiltreren water weer grotendeels wordt onttrokken (artikel 4, derde lid);
- c de beëindiging van het infiltreren: de voorschriften dienen een regeling te bevatten met betrekking tot een evaluatie, gevolgd door planmatige aanpak van de beëindiging waarvan het opheffen van eventuele nadelige gevolgen deel uitmaakt (artikel 4, vierde lid).

Voorts dienen in ieder geval voorschriften te worden opgenomen ter verzekering van de controle op de kwaliteit van het grondwater (artikel 14a, derde lid).

In artikel 11 lid 2 jo artikel 11 lid 1, en 12 Gww is een aantal verplichtingen opgenomen waaraan degene die water infiltreert, moet voldoen. Dit betreft de verplichting om aan het bevoegd gezag bepaalde gegevens te verstrekken. Dit heeft onder andere als doel om het bevoegd gezag (gedeputeerde staten) in staat te stellen het beleid ten aanzien van deze activiteiten nader te bepalen, alsmede de controle op de naleving van de vergunning mogelijk te maken. Op grond van het derde lid van artikel 11 kunnen provinciale staten bij verorde-

ning gevallen aanwijzen, waarvoor deze verplichtingen niet gelden. Daarnaast is degene die water infiltreert, verplicht de kwaliteit van het te infiltreren water te meten, te registreren en daarvan aan gedeputeerde staten opgave te doen. Bij AMvB worden regels gesteld omtrent de wijze van meting en registratie. Deze regeling van registratie- en meetverplichtingen is opgenomen in een uitvoeringsbesluit.<sup>248</sup>

Indien de gevolgen van het infiltreren onvoldoende kunnen worden beoordeeld, kan de vergunning voor een proefperiode van maximaal vijf jaar worden verleend. Deze periode kan tweemaal worden verlengd, waarbij men de maximumtermijn een periode van tien jaar niet mag overschrijden (artikel 21 Gww). Voor infiltraties die naar hun aard tijdelijk zijn, kan een tijdelijke vergunning worden verleend (artikel 14b Gww).<sup>249</sup>

### 10.3.2 Lozingen van vloeistoffen in de bodem

In het Lozingenbesluit bodembescherming wordt de lozing van vloeistoffen in de bodem gereguleerd.<sup>250</sup> Onder lozing wordt blijkens artikel 1 verstaan het definitief in de bodem brengen of doen brengen van vloeistoffen. Het Lozingenbesluit is gebaseerd op artikel 6 van de Wet bodembescherming. Het besluit heeft betrekking op lozing in de bodem van huishoudelijk afvalwater, koelwater en bedrijfsafvalwater. De werkingssfeer van het besluit wordt nader bepaald in artikel 1a en 2. Daar zijn onder andere uitgesloten: retourbemalingen van grondwater en lozingen van oppervlaktewater, hemelwater en drinkwater indien daaraan geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd. Van belang is tevens dat het besluit niet van toepassing is binnen inrichtingen waarvoor, ingevolge een besluit op grond van artikel 8.40 of 8.44 Wm ter zake van lozingen in de bodem, in het belang van bodembescherming voorschriften gelden. Evenmin is het besluit van toepassing op lozingen, voor zover daarvoor in het belang van de bescherming van de bodem voorschriften gelden welke krachtens artikel 7 Wbb zijn gesteld met betrekking tot het gebruik van dierlijke mest of zuiveringsslib. Afzonderlijke vermelding verdient de afbakening zoals bepaald in artikel 99 Wbb. Daarin is bepaald dat regels gesteld op grond van onder andere artikel 6 Wbb, niet van toepassing zijn op gedragingen voor zover dienaangaande regels gelden die zijn gesteld bij of krachtens onder andere de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In beginsel zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag, tenzij op grond van respectievelijk artikel 3, tweede lid, en artikel 3, derde en vierde lid, van het besluit, gedeputeerde staten of de Minister als bevoegd gezag zijn aangeduid.

248 | Afdeling II van Besluit van 27 augustus 1985, houdende voorschriften ter uitvoering van het bepaalde in de artikelen 11, tweede lid en 12, eerste lid, van de Grondwaterwet, Stb. 531, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 28 november 2006, houdende wijziging van het besluit van 27 augustus 1985, houdende voorschriften ter uitvoering van het bepaalde in de artikelen 11, tweede lid, en 12, eerste lid, van de Grondwaterwet met betrekking tot de meetfrequentie, Stb. 651.

249 | Zie Van den Berg e.a. 2003, p. 227.

250 | Besluit van 8 december 1997, houdende regels met betrekking tot het in de bodem lozen van vloeistoffen (Lozingenbesluit bodembescherming), Stb. 649. Zie hierover Hosman 1990, p. 289 e.v.

Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag indien het een lozing in de bodem betreft:

- a binnen een inrichting die is aangewezen krachtens artikel 1.1 lid 3 of 5 Wm, en waarvoor krachtens artikel 8.2 lid 2 Wm gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening;
- b van grondwater die ter plaatse wordt onttrokken krachtens een vergunning ingevolge artikel 14 Gww;
- c die plaatsvindt op een diepte van meer dan tien meter beneden het maaiveld en ten aanzien waarvan niet de Minister ingevolge het vierde lid, het bevoegd gezag is.

De Minister is bevoegd gezag ten aanzien van een lozing in de bodem binnen een inrichting indien hij ingevolge de Wm bevoegd gezag is voor de vergunningverlening op grond van die wet. Indien deze bevoegdheid op grond van de Wm is toegekend aan de Minister van Economische Zaken, is hij ook bevoegd tot ontfingverlening. Tevens is de Minister van Economische Zaken bevoegd tot ontfingverlening indien de Mijwet 1903 of de Mijwet continentaal plat van toepassing is op een werk of een inrichting.

Het Lozingenbesluit brengt een vierdeling aan in typen (directe en indirecte) lozingen:

- 1 beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater;<sup>251</sup>
- 2 omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater;
- 3 lozingen van koelwater;<sup>252</sup>
- 4 lozingen van overige vloeistoffen.<sup>253</sup>

#### **Ad 1 Beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater**

Bij beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande lozingen. Voor beide geldt een lozingsverbod als uitgangspunt (artikel 5, eerste lid en artikel 11, eerste lid). Voor nieuwe lozingen geldt het verbod niet, indien de afstand van het gebouw waar het afvalwater vrijkomt tot de dichtstbijzijnde riolering meer is dan 40 meter (artikel 5, tweede lid). In dat geval dient te worden voldaan aan de eisen opgenomen in artikel 6 tot en met 9 en moet het afvalwater voorafgaand aan lozing in de bodem door een zuiveringssysteem (septic tank) worden geleid en vervolgens worden geloosd in een infiltratievoorziening, te weten een zakput, infiltratiebed, infiltratiekanaal, dan wel opgehoogd infiltratiebed. Voorafgaand aan de lozing in de bodem moet door middel van een onderzoek de gemiddeld hoogste grondwaterstand ter plaat-

se van de lozing en dimensionering van de infiltratievoorziening zijn vastgesteld. Voor lozingen anders dan binnen een Wm-vergunningplichtige inrichting kan onder de voorwaarden genoemd in artikel 5, derde lid een ontheffing worden verleend. Indien het een Wm-vergunningplichtige inrichting betreft, kan in de vergunning toestemming worden gegeven voor een lozing die aan de in artikel 5a opgenomen voorwaarden voldoet. Bij beëindiging van de lozing moeten het zuiveringssysteem en de infiltratievoorziening worden verwijderd, of na volledige verwijdering van het aanwezige slib, worden volgestort met schoon bodemmateriaal (artikel 10).

Het besluit voorziet voor bepaalde gevallen in een uitzondering op het lozingsverbod voor bestaande gevallen (artikel 11, tweede tot en met vierde lid). Artikel 11a geeft aan in welke situaties in een Wm-vergunning kan worden afgeweken van het lozingsverbod. De verplichting om te lozen via de in artikel 6 e.v. voorgeschreven voorzieningen, geldt met ingang van 1 januari 2005 ook voor bestaande lozingen (artikel 12). Voor horecabedrijven die onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen vallen, geldt deze verplichting al langer. Voor de overige bestaande lozingen gold tot 1 januari 2005 dat deze niet zijn verboden indien de afstand van het dichtstbijzijnde gebouw waar huishoudelijk afvalwater vrijkomt tot de dichtstbijzijnde riolering meer dan 40 meter is. In die gevallen kan op dit moment een ontheffing worden verleend van het verbod of in een Wm-vergunning toestemming worden gegeven. Daarbij geldt nog geen verplichting om de in artikel 6 e.v. genoemde voorzieningen aan te brengen. Bij beëindiging van een bestaande beperkte lozing is artikel 10 van overeenkomstige toepassing.

#### **Ad 2 Omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater**

Ook bij omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande lozingen. Voor beide geldt een lozingsverbod als uitgangspunt (artikel 14, eerste lid en artikel 21, eerste lid). Voor een nieuwe lozing in de bodem, anders dan binnen een inrichting waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 Wm is vereist, kan het bevoegd gezag op daartoe strekkende aanvraag, voor een door hem vast te stellen termijn van ten hoogste tien jaar, een ontheffing verlenen van het verbod, indien is voldaan aan de in artikel 14, tweede lid genoemde voorwaarden. Tevens kan het bevoegd gezag voor een lozing in de bodem (anders dan binnen een inrichting waarvoor op grond van artikel 8.1 lid 1 Wm een vergunning is vereist), op een daartoe strekkende aanvraag, voor een door hem vast te stellen termijn, gebaseerd op het nog niet verstreken deel van een redelijke afschrijvingstermijn van het bij de aanleg van de riolering reeds

<sup>251</sup> | Onder huishoudelijk afvalwater wordt afvalwater verstaan afkomstig van particuliere huishoudens en ander afvalwater dat naar zijn aard en samenstelling overeenkomt met afvalwater afkomstig van een particulier huishouden (artikel 1).

<sup>252</sup> | Onder koelwater wordt verstaan water dat uitsluitend is gebruikt voor koelingsdoeleinden, indien daaraan geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd en de concentratie van verontreinigende stoffen in het water niet door een bewerking van het water is toegenomen (artikel 1).

<sup>253</sup> | Onder overige vloeistoffen worden verstaan vloeistoffen niet zijnde huishoudelijk afvalwater of koelwater (artikel 1).

bestaande zuiveringstelsysteem, bedoeld in artikel 15 van het besluit en van de infiltratievoorziening, bedoeld in artikel 16 van het besluit, een ontheffing verlenen indien is voldaan aan de in artikel 14, vierde lid genoemde voorwaarden. Aan een ontheffing worden in beide gevallen de voorwaarden verbonden die zijn opgenomen in artikel 15 tot en met 19 van het besluit. Deze voorwaarden hebben betrekking op het zuiveringstelsysteem, de wijze van uitvoering van de lozing, de controle van de werking van het zuiveringstelsysteem en de werkwijze na beëindiging van de lozing. Het bevoegd gezag kan, ten aanzien van een aantal voorschriften, nadere eisen stellen op grond van artikel 30 van het besluit.

In artikel 21 van het besluit wordt voor bepaalde gevallen voorzien in een uitzondering op het verbod voor bestaande lozingen in de bodem. Daarbij dient te worden voldaan aan de voorschriften opgenomen in artikel 15 tot en met 19. Ook ten aanzien van deze voorschriften kunnen op grond van artikel 30 nadere eisen worden gesteld. Voor de gevallen waarin geen uitzondering geldt van het lozingsverbod, kan onder de in artikel 21, derde lid genoemde voorwaarden een ontheffing worden verleend. Waar het gaat om lozingen binnen een Wm-vergunningplichtige inrichting, kan het bevoegd gezag bij de vergunning bepalen dat een lozing in de bodem is toegestaan, indien het in artikel 21, derde lid genoemde geval zich binnen de inrichting voordoet. In dat geval zijn de artikelen 15 tot en met 20 van overeenkomstige toepassing (artikel 21a). Van een wijziging van de lozingswijze dient het bevoegd gezag op de hoogte te worden gesteld (artikel 22). Voor beëindiging van de lozing geldt het bepaalde in artikel 19 (artikel 23).

#### **Ad 3 en 4 lozingen van koelwater en overige vloeistoffen**

Zowel ten aanzien van koelwater als overige vloeistoffen, geldt een lozingsverbod als uitgangspunt (artikel 24, eerste lid en 25, eerste lid). Van dit verbod kan een ontheffing worden verleend. Voor koelwater kan deze worden verleend voor ten hoogste een periode van tien jaar (artikel 24, tweede lid) en voor overige vloeistoffen voor een periode van ten hoogste vier jaar (artikel 25, tweede lid). Deze ontheffing kan worden verleend in die gevallen waarin geen sprake is van een vergunningplichtige inrichting als bedoeld in artikel 8.1 Wm. Is er wel sprake van een dergelijke inrichting dan kan het tot vergunningverlening bevoegd gezag bij die vergunning voor voornoemde perioden de lozing toestaan (artikel 24a, tweede lid en artikel 25a, eerste lid). Voor de lozing van overige vloeistoffen geldt dat de ontheffing kan worden verleend, indien wordt aangetoond dat:

- a een aansluiting op de riolering of andere wijze van afvoer van de vloeistof niet mogelijk is;
- b in de overige vloeistoffen geen stoffen voorkomen als bedoeld in bijlage III van het Lozingenbesluit (dit betreft de stoffen die voorkomen op de bijlagen bij de Grondwaterrichtlijn) of die stoffen daarin voorkomen met een - wat de zwarte-lijststoffen betreft - zodanig geringe toxiciteit, persistentie en (bio)accumulatie, of - wat betreft de grijze-lijststoffen - zodanig geringe schadelijke werking dat ook op lange termijn geen gevaar voor verontreiniging van de bodem bestaat. Op lijst I van bijlage III zijn de zwarte-lijststoffen en enkele grijze-lijststoffen opgenomen, zoals die zijn vermeld op de bijlagen I en II bij de Grondwaterrichtlijn. Lijst II van bijlage III betreft de overige grijze-lijststoffen als vermeld op bijlage II bij de Grondwaterrichtlijn.

Het Lozingenbesluit geeft aan welke gegevens bij een aanvraag om ontheffing dienen te worden verstrekt en welke voorschriften ten minste aan de ontheffing dienen te worden verbonden (artikel 26).

#### **10.3.3 Bouwstoffenbesluit<sup>254</sup>**

Hoewel in het Bouwstoffenbesluit niet met zoveel woorden wordt gerefereerd aan de Grondwaterrichtlijn, is een aantal bepalingen uit het besluit relevant voor de uitvoering van de richtlijnverplichtingen. Het Bouwstoffenbesluit is onder andere gebaseerd op de Wbb en heeft als doel de milieuhygiënische randvoorwaarden vanuit bodem- en oppervlaktewaterbescherming te geven voor het gebruik van primaire en secundaire bouwstoffen. Primaire bouwstoffen zijn bouwstoffen die direct uit het milieu worden gewonnen met het doel ze in te zetten als bouwstof. Secundaire bouwstoffen zijn materialen die niet als zodanig in de natuur worden gewonnen, maar ontstaan als bijproduct bij productieprocessen. Het besluit ziet op het gebruik van bouwstoffen in een werk op of in de bodem of in het oppervlaktewater. Onder werk wordt in het besluit verstaan: een grondwerk, wegenbouwkundig werk, waterbouwkundig werk of bouwwerk (artikel 1, onder a). In het Bouwstoffenbesluit wordt het concept van marginale bodembelasting gehanteerd. Marginale bodembelasting wordt toelaatbaar geacht. Dit houdt in:

- a een zeer geringe verhoging van de gehalten van verontreiniging in de vaste fase van de bodem;
- b bescherming van het grondwater op het niveau van de streefwaarden grondwater.

Op grond van dit concept zijn de maximaal toelaatbare immissiewaarden vastgesteld.

254 | Besluit van 23 november 1995, houdende regels met betrekking tot het op of in de bodem of in het oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen (Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming), Stb. 567, gewijzigd op 13 maart 2007, Stb. 2007, 143.

255 | Op grond van de wijziging van het Bouwstoffenbesluit van 20 oktober 2006, Stb. 2006, 586, als gevolg van Besluit van 14 juni 2006, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren (Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer), Stb. 308, moet de informatie afkomstig zijn van een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

Het Bouwstoffenbesluit maakt een onderscheid tussen schone grond enerzijds en overige bouwstoffen anderzijds. Er wordt gesproken over schone grond indien de samenstellingswaarden opgenomen in bijlage 1 bij het besluit niet zijn overschreden. Om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen om te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van schone grond, bepaalt artikel 5 van het besluit dat tot een jaar na het tijdstip van verwerking van de grond, op verzoek van het bevoegd gezag, informatie moet worden verstrekt over de samenstelling van de grond.<sup>255</sup>

Bij ministeriële regeling kunnen gevallen worden aangewezen waarvoor die verplichting niet geldt.

Bij de regeling met betrekking tot de overige bouwstoffen is een tweedeling gemaakt naar categorie-1-stoffen en categorie-2-stoffen. Categorie-1-stoffen zijn stoffen die de samenstellingswaarden zoals in bijlage 2 aangegeven, niet overschrijden en bij het beoogde gebruik (ook indien geen isolatiemaatregelen worden genomen) niet tot overschrijding van de in bijlage 2 opgenomen immissiewaarden zullen leiden (artikel 1 onder j). Categorie-2-stoffen zijn die stoffen die de samenstellingswaarden zoals in bijlage 2 aangegeven niet overschrijden, en bij het beoogde gebruik slechts na het treffen van isolatiemaatregelen onder de in bijlage 2 aangegeven immissiewaarden blijven (artikel 1, onder k). Bouwstoffen die de samenstellingswaarden van bijlage 2 overschrijden ofwel die bij toepassing de immissiewaarden van bijlage 2 overschrijden, mogen niet op of in de bodem worden gebracht (artikel 7). Bij het gebruik van categorie-2-bouwstoffen moeten isolatiemaatregelen en bijbehorende beheers- en controlemaatregelen worden genomen.

In de provinciale milieuverordening kunnen voor de in artikel 1.2 Wm genoemde bijzondere gebieden regels worden gesteld die strenger zijn dan de normen in het Bouwstoffenbesluit.

Uitvoering van de voornoemde verplichtingen vindt plaats via melding aan het bevoegd gezag, dat bouwstoffen in een werk op of in de bodem worden gebruikt. Deze meldingsplicht geldt ten aanzien van categorie-2-bouwstoffen, avi-bodemas, teerhoudend asfaltgranulaat en grond. Afhankelijk van het type werk dat wordt uitgevoerd, dient het gebruik te worden gemeld aan het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten of de Minister van VROM (artikel 11 jo artikel 3). Globaal gesproken gaat het om werken die onder de Woningwet, de WRO of de Wm vergunningplichtig zijn. De melding dient zoveel mogelijk bij de aanvraag om die vergunning te geschieden. Het bevoegd gezag kan ten

aanzien van het aanbrengen, het onderhoud en de controle van een isolerende bovendichting, nadere eisen stellen, tenzij wordt voldaan aan door de Minister gestelde regels ter zake (artikel 15).

Ten aanzien van de toepassing van schone grond in oppervlaktewater en het gebruik van bouwstoffen op of in de bodem onder water is de waterkwaliteitsbeheerder het bevoegd gezag (artikel 3, vierde lid). Voor dit gebruik van bouwstoffen geldt op grond van artikel 18, tweede lid een meldingsplicht voor het gebruik van schone grond. Voor categorie-1-bouwstoffen bepaalt het besluit in artikel 21, eerste lid dat de verboden van artikel 1 lid 1, 3 en 4 Wvo niet gelden. De toepassing van de bouwstof dient te worden gemeld aan het bevoegd gezag (artikel 21, tweede lid). Voor de toepassing van categorie-2-bouwstoffen blijft steeds een Wvo-vergunning vereist. In de vergunning kunnen voorschriften inhoudende de verplichting tot het treffen van isolatiemaatregelen en daarbij behorende beheers- en isolatiemaatregelen worden opgenomen (artikel 26, tweede lid). Tevens wordt in de vergunning een maximumhoeveelheid opgenomen (artikel 27, eerste lid).

#### 10.3.4 Storten van vaste stoffen op of in de bodem

Het storten van (afval)stoffen op of in de bodem is gereguleerd in artikel 10.2 Wm en in het Stortbesluit bodembescherming.<sup>256</sup> Artikel 10.2 Wm verbiedt het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen. Het Stortbesluit ziet op het storten binnen inrichtingen. Artikel 10.2 Wm en het Stortbesluit zijn in het kader van de implementatie van de Grondwaterrichtlijn relevant met het oog op de regulering van handelingen waarbij stoffen worden verwijderd of met het oog op verwijdering ervan worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben.

Het Stortbesluit is een Instructie-AMvB als bedoeld in artikel 8.45 Wm en bevat voorschriften die door het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten) aan een Wm-vergunning voor een stortplaats (daaronder begrepen stortplaatsen waar het storten reeds is beëindigd, tenzij het storten is beëindigd voor 1 maart 1995) dienen te worden verbonden. Indien slechts kleine hoeveelheden worden gestort ten behoeve van een bovenafdichting op de stortplaats, is het besluit niet van toepassing. Het Stortbesluit is niet van toepassing voor zover regels zijn gesteld voor het storten van afvalstoffen in het Lozingenbesluit bodembescherming. Daarnaast heeft het besluit geen betrekking op stortplaatsen voor baggerspecie (artikel 2, eerste en tweede lid). Het storten van baggerspecie wordt overigens in de Wm-vergunning gereguleerd. Daarbij speelt het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie een rol. De richtlijn schrijft voor

256 | Besluit van 20 januari 1993, houdende regels inzake het storten van afvalstoffen (Stortbesluit bodembescherming), laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2002, 189. Het Stortbesluit bodembescherming zal worden gewijzigd als gevolg van Besluit van 14 juni 2006, houdende regels inzake de kwaliteit van werkzaamheden in het bodembeheer en de integriteit van degenen die deze werkzaamheden uitvoeren (Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer), Stb. 308. Van belang is dat de maatregelen ingevolge artikel 8 in de toekomst moeten worden uitgevoerd door een persoon of instelling die daartoe op grond van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer is erkend.

dat passende maatregelen moeten worden genomen ter voorkoming (lijst 1) of beperking (lijst 2) van indirecte lozingen. Inmiddels heeft de ABRvS geoordeeld dat artikel 11 van de richtlijn waarin een tijdelijke vergunning wordt voorgeschreven, niet correct is geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.<sup>257</sup>

Op grond van het besluit kan het bevoegd gezag vergunningvoorschriften vaststellen die moeten voorkomen, dat het grondwater met de gestorte afvalstoffen in contact kan komen (artikel 3). Het bevoegd gezag dient in de vergunning tevens een deugdelijk controlesysteem en onderzoeksverplichtingen voor te schrijven (artikel 8 e.v.). Een deel van de voorschriften is eveneens van toepassing indien een stortplaats gesloten is verklaard als bedoeld in artikel 8.47 Wm.

#### 10.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

Na een veroordeling door het Hof van Justitie is de Grondwaterwet zodanig aangepast, dat thans aan de implementatieverplichtingen is voldaan. Wat betreft de Wm resteert de in paragraaf 10.3.4. genoemde incorrecte implementatie van artikel 11 van de richtlijn.

#### 10.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Aangezien de Grondwaterrichtlijn in Nederland thans grotendeels correct is geïmplementeerd, kan door waterbeheerders gebruik worden gemaakt van de Nederlandse relevante regelgeving en speelt rechtstreekse toepassing van de Grondwaterrichtlijn geen rol. De belangrijkste bevoegdheden waarbij de Grondwaterrichtlijn (indirect, namelijk via toepassing van de betreffende regelgeving) een rol speelt, zijn:

- de infiltratievergunning ingevolge de Gww (gedeputeerde staten is daartoe het bevoegde gezag);
- de ontheffing op grond van het Lozingenbesluit bodembescherming (in beginsel is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag, tenzij uit het besluit volgt dat de bevoegdheid tot ontheffingverlening berust bij het college van gedeputeerde staten of de Minister).

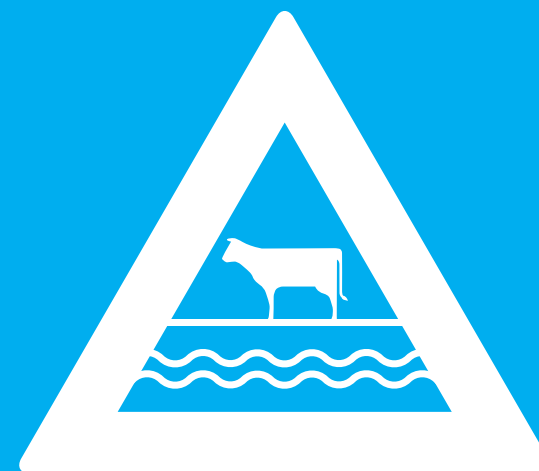
De bevoegdheden op grond van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming liggen op het terrein van de waterbeheerders (kwaliteitsbeheerders) voor zover het de toepassing van bouwstoffen in oppervlaktewater betreft of het gebruik van bouwstoffen op of in de bodem onder oppervlaktewater. Het besluit voorziet voor het gebruik van schone grond en categorie-1-bouwstoffen in een meldingsplicht. Het gebruik van categorie-2-bouwstoffen wordt in voorkomende

gevallen gereguleerd in de Wvo-vergunning. De bevoegdheden in het Stortbesluit bodembescherming liggen buiten de bevoegdheidsfeer van de waterbeheerders. De instructienormen opgenomen in het Stortbesluit bodembescherming worden vertaald in vergunningen op grond van de Wm. Wat betreft deze vergunning zal moeten worden voorzien in implementatie van artikel 11 van de richtlijn. Voor de praktijk is van belang de aanvrager te wijzen op de noodzaak van een tijdelijke vergunning.

#### 10.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De vergunningsystematiek in de Wm en de Wvo zal worden gewijzigd als gevolg van respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. Op het moment van afronding van dit boek waren wetsvoorstellen voor deze herziening aanhangig bij de Tweede Kamer. In de Waterwet zullen bepalingen met betrekking tot de watervergunning worden opgenomen. Daarin worden de vergunningen met betrekking tot handelingen in het watersysteem geïntegreerd. Deze vergunningen (waaronder de Gww-vergunning) worden derhalve niet in de toekomstige Wabo geregeld. Opmerking verdient dat zoveel mogelijk handelingen onder de werking van AMvB's worden gebracht. In de Wabo wordt onder andere het vergunningstelsel van de Wm geïntegreerd. In de Waterwet en de Wabo zullen bepalingen worden opgenomen over de coördinatie van de behandeling van vergunningen (zie de hoofdstukken over de IPPC-richtlijn en over nieuwe wetgeving). De vergunningplichtige handelingen in het watersysteem worden op grond van de Waterwet integraal beoordeeld en dienen te passen binnen het toetsingskader van de wet, zoals dat is uitgewerkt in de doelstellingen en de normen. Als een vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen uit artikel 2.1 (of met belangen als de bescherming van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk), dan moet deze worden geweigerd (artikel 6.14). Aan een vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden gesteld, en gedragingen in strijd met de vergunning zijn verboden (artikel 6.13).

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



### 11.1 ALGEMENE TOELICHTING

Doel van de Nitraatrichtlijn is de vervuiling van oppervlaktewater en grondwater met nitraat te bestrijden. Daarbij gaat het in eerste instantie om het veiligstellen van de waterkwaliteit die noodzakelijk is voor de productie van drinkwater. In de Nitraatrichtlijn wordt dan ook uitdrukkelijk verwezen naar richtlijn 75/440, de zogenoemde Drinkwaterrichtlijn. Doel is echter niet alleen de bescherming van het water met het oog op de drinkwaterwinning, maar tevens de bescherming van aquatische ecosystemen op zich, in het bijzonder de bescherming van de Noordzee.<sup>258</sup> De richtlijn heeft daarmee deels bescherming van de volksgezondheid en deels milieubescherming tot doelstelling.

Nitraten uit agrarische bronnen vormen volgens de opvatting van de Commissie de hoofdreden voor het onaantvaardbaar hoge gehalte van nitraat in vele wateren. De richtlijn strekt er dan ook toe om 'het buitensporig gebruik van meststoffen' door de agrarische sector terug te dringen, en de problemen aan te pakken die met name door de intensieve veehouderij worden veroorzaakt voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater.<sup>259</sup> Het is niet nodig om vast te stellen welk aandeel de verontreiniging vanuit agrarische bronnen aan de totale verontreiniging van een water exact heeft. Zolang moet worden aangenomen dat de verontreiniging door nitraat van een bepaald water in 'aanzienlijke mate' mede is veroorzaakt door landbouw, moeten de in de richtlijn voorziene maatregelen ten aanzien van dat water worden genomen.<sup>260</sup> Strekking van de richtlijn is derhalve het verminderen van het nitraatgehalte in oppervlaktewateren en in het grondwater door het terugdringen van de vervuiling afkomstig uit agrarische bronnen.

Om de nitraatbelasting in het oppervlaktewater terug te dringen, verplicht de richtlijn tot een aantal maatregelen. Zo moet een 'code van goede landbouwpraktijken' worden vastgesteld. Tevens moeten voor nitraat bijzondere kwetsbare zones worden aangewezen waarvoor actieprogramma's moeten worden opgesteld. De richtlijn bevat voorwaarden voor de inhoud van de codes van goede landbouwpraktijken en voor de inhoud van de actieprogramma's.

### 11.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

#### ► ARTIKEL 1

Artikel 1 definieert het doel van de richtlijn en bevat geen directe verplichtingen voor de lidstaten. Volgens deze bepaling is het hoofddoel het terugdringen van waterverontreiniging door nitraat uit agrarische bronnen en het voorkomen van verdere verontreiniging 'van dien aard'.

#### ► ARTIKEL 2

Artikel 2 bevat de noodzakelijke definities en heeft dus eveneens geen rechtstreekse verplichtingen voor de lidstaten tot gevolg. Gewezen zij op de definitie van 'verontreiniging'. Onder verontreiniging verstaat de richtlijn het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht en het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheid van recreatie kan worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

#### ► ARTIKEL 3

Teneinde het hiervoor omschreven doel van de richtlijn te bereiken, wordt een tweestappenplan geïntroduceerd. De eerste stap is beschreven in artikel 3 en heeft tot doel vast te stellen welke wateren dusdanig zijn verontreinigd of door verontreiniging kunnen worden beïnvloed, dat zij een bijzondere bescherming behoeven. De lidstaten moeten nagaan welke wateren te sterk met nitraat zijn verontreinigd of mogelijkwijs in de toekomst zouden worden verontreinigd, indien de in de richtlijn voorziene maatregelen achterwege blijven. Bijlage I bevat hiervoor nadere getalsmatige criteria, in het bijzonder de norm van 50 mg nitraat per liter voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Voorts moet in deze eerste stap worden nagegaan welke gronden afwateren naar de wateren die op de hiervoor bedoelde wijze zijn geïdentificeerd. Vanuit deze gronden kan immers relevante verontreiniging met nitraat plaatsvinden. Al deze gronden moeten als 'kwetsbare zone' worden aangewezen. Voor zover landsgrensoverschrijdende beïnvloeding van wateren plaatsvindt, moeten de betrokken lidstaten hierover overleggen. Deze inventarisatie moest voor het eerst worden uitgevoerd binnen twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en moet vervolgens (ten minste) om de vier jaar worden geactualiseerd.

De lidstaten kunnen er als alternatief voor kiezen om voor hun hele grondgebied de maatregelen vast te stellen die de richtlijn binnen kwetsbare zones vereist. Nederland heeft dat gedaan. De hiervoor omschreven verplichtingen uit artikel 3 gelden dus niet voor Nederland, zolang de Nederlandse regering de hierna te bespreken maatregelen op het hele grondgebied van toepassing laat zijn.

#### ► ARTIKEL 4

De lidstaten moesten eveneens binnen twee jaar een 'code van goede landbouwpraktijken' opstellen en, voor zover nodig, een programma opzetten ter opleiding en voorlichting van boeren omtrent de code van goede landbouwpraktijken. Het

<sup>258</sup> | Zie de vijfde en zevende overweging uit de considerans van de richtlijn.

<sup>259</sup> | Zie bijvoorbeeld de vierde overweging in de considerans van de richtlijn.

<sup>260</sup> | Aldus Hof van Justitie, zaak C-293/97, Jur. 1999, p. I-02603, prejudiciële vragen High Court of Justice (England & Wales).



gaat daarbij om een gedragscode die in beginsel uitgaat van vrijwillige navolging door de landbouw (zie echter hieronder artikel 5). Deze maatregel moet worden genomen onafhankelijk van de vraag of er binnen de lidstaat wateren zijn met een te hoge nitraatbelasting. De code dient ertoe een algemeen beschermingsniveau voor alle wateren te bereiken.

De code van goede landbouwpraktijken moet ten minste de in bijlage IIA opgenomen onderwerpen beslaan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het vastleggen van periodes waarin geen meststof zou mogen worden opgebracht, om de vraag of en hoe meststoffen op steile hellingen, drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land en in de nabijheid van waterlopen kunnen worden opgebracht, alsmede om de capaciteit van opslagtanks. Ook moet het meer algemeen gaan om de hoeveelheden op te brengen dierlijke en kunstmest, en de methoden waarmee dat dient te geschieden. Voorts noemt de bijlage nog een aantal punten dat niet per se moet, maar wel kan worden behandeld in de codes. Het gaat daarbij om een soort aanbeveling, nu de lidstaten ook nog andere onderwerpen in hun codes kunnen opnemen.

#### ► ARTIKEL 5

In een tweede stap, binnen twee jaar na de hiervoor omschreven aanwijzing van gebieden en vaststelling van de codes van goede landbouwpraktijken, moesten de lidstaten actieprogramma's opstellen ten behoeve van de aangewezen kwetsbare zones. De programma's moeten tot doel hebben de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Daarbij moet rekening worden gehouden met verontreinigingen die uit andere bronnen afkomstig zijn.

In bijlage III van de richtlijn is vrij gedetailleerd aangegeven wat de inhoud van de actieprogramma's dient te zijn. Onder andere moeten regels worden vastgesteld, die voorkomen dat meer mest wordt opgebracht dan overeenkomt met een belasting van - in beginsel - 170 kilogram stikstof per hectare.

In de voor de kwetsbare zones op te stellen actieprogramma's moeten de, voor het overige facultatief geldende, codes van goede landbouwpraktijken verplicht worden voorgeschreven. Nu Nederland haar hele grondgebied onder de richtlijn heeft gebracht, moeten de, eigenlijk op vrijwilligheid berustende, codes van goede landbouwpraktijken dus voor heel Nederland verplicht worden gesteld.

Binnen vier jaar - dus binnen in totaal acht jaar na inwerkingtreding van de richtlijn,

uiteindelijk dus in 2000 - moesten de actieprogramma's zijn uitgevoerd. De actieprogramma's moesten ook 'controleprogramma's' inhouden. Voor zover het hele grondgebied onder de richtlijn is gebracht, zoals het geval in Nederland, moeten de plaatsen waar het nitraatgehalte van het oppervlaktewater en het grondwater wordt gemeten, zodanig zijn dat een goed beeld van de verontreiniging van wateren in het hele land kan ontstaan. Indien blijkt dat de actieprogramma's onvoldoende effect hebben, moeten de lidstaten 'verscherpte maatregelen' nemen.

Ook de verplichting tot het vaststellen van actieprogramma's is periodiek van aard. Ten minste om de vier jaar moeten de actieprogramma's opnieuw worden bezien en 'zo nodig' worden aangepast.

#### ► ARTIKEL 6

Dit artikel bevat een aantal meet-, controle- en registratieverplichtingen. Zo moeten de lidstaten ten minste om de vier jaar de nitraatconcentratie in zoet water gedurende één jaar meten. Ook moet om de vier jaar worden nagegaan wat de staat is van eutrofiëring van de oppervlaktewateren, estuaria en kustwateren. Voor de details van deze meetverplichtingen wordt deels verwezen naar andere richtlijnen. Zo moeten ook ter uitvoering van 75/440/EEG meetstations worden ingericht die mede kunnen worden gebruikt voor de op grond van artikel 6 noodzakelijke controle van de nitraatbelasting.

#### ► ARTIKEL 7, 8 EN 9

Deze artikelen bevatten geen verplichtingen voor de lidstaten, maar bepalen hoe nadere richtsnoeren voor het opstellen van de actieprogramma's en het uitvoeren van de meetverplichtingen (artikel 5 en 6) kunnen worden vastgesteld en hoe de bijlagen bij de richtlijn kunnen worden herzien. Met betrekking tot deze onderwerpen wordt verwezen naar een procedure die in artikel 9 is uitgewerkt.

Artikel 9 bepaalt ten eerste dat er een deskundig Comité van bijstand wordt ingesteld dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en door een vertegenwoordiger van de Commissie wordt voorgestaan. De instelling van dergelijke Comités van bijstand is gebruikelijk als het om technisch ingewikkelde vragen gaat. Artikel 9 van de Nitraatrichtlijn werd gewijzigd bij Verordening 1882/2003/EG die een algemene regeling introduceert voor het functioneren van Comités. De voorheen in de Nitraatrichtlijn opgenomen nadere bepalingen bijvoorbeeld omtrent de betekenis van de adviezen van het Comité zijn dan ook vervallen. In de plaats daarvan wordt verwezen naar de artikelen 5 en 7 van Besluit 1999/468/EG dat dergelijke bepalingen voor alle Comités bevat.

#### ► ARTIKEL 10

Ingevolge artikel 10 moeten de lidstaten om de vier jaar bij de Commissie een verslag indienen omtrent de uitvoering van de richtlijn. Wat in het verslag moet worden opgenomen is te vinden in bijlage V. Daarbij gaat het om een lijst van de kwetsbare zones (dit is niet van toepassing op Nederland, nu Nederland het hele grondgebied onder de richtlijn heeft gebracht), de meet- en controleresultaten (artikel 6), de actieprogramma's (artikel 5), en de resultaten die met de uitvoering van de actieprogramma's zijn bereikt.

#### ► ARTIKEL 11

Aan de hand van de op grond van artikel 10 van de lidstaten ontvangen informatie, maakt de Commissie een verslag en zendt dit toe aan de Raad en het Parlement. Ook dit artikel bevat dus geen verplichtingen voor de lidstaten.

#### ► ARTIKEL 12 EN 13

Ten slotte bevatten de artikelen 12 en 13 de gebruikelijke bepalingen omtrent de verplichting van de lidstaten om alle 'wettelijke en bestuursrechtelijke' bepalingen vast te stellen, die noodzakelijk zijn ter omzetting van de richtlijnverplichtingen en deze bepalingen mee te delen aan de Commissie.

### 11.3 IMPLEMENTATIE VAN DE NITRAATRICHTLIJN

Nederland had de Nitraatrichtlijn (te) laat en onjuist geïmplementeerd. Met een arrest van 2 oktober 2003 is Nederland door het Hof van Justitie veroordeeld. In de jaren daarna is de mestregelgeving ingrijpend aangepast. Hierna worden zeer kort de kern van het oude systeem van de meststoffenwetgeving en de inhoud van de uitspraak van het Hof van Justitie geschetst. Daarna wordt bekeken of de aangepaste, nieuwe regelgeving voldoet aan de eisen van de richtlijn.

#### *Oorspronkelijke implementatie en uitspraak van het Hof van Justitie*

Op 5 januari 1994 heeft de regering aan de Commissie medegedeeld, dat zij geen kwetsbare zones zou aanwijzen, maar de richtlijn op het hele grondgebied zou toepassen en voor het hele grondgebied een actieprogramma zou opstellen.<sup>261</sup> Volgens werd uiteindelijk pas eind 1997 een actieprogramma ingediend.

Het actieprogramma bevatte een groot aantal verschillende maatregelen, op grond van meer dan 15 verschillende wettelijke regelingen. De kern van de regelgeving vormde de Meststoffenwet met de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Agrariërs moesten op grond van deze wet aan twee normensystemen voldoen, het

Mineralenaangiftesysteem (MINAS) en de verplichting tot het afsluiten van mestafzetovereenkomsten. In het MINAS-systeem werd bekeken hoe het verlies binnen het bedrijf is tussen de aangevoerde mineralen (veevoer, kunstmest) en de van het bedrijf afgevoerde mineralen (bijvoorbeeld afgevoerde mest). Indien het verschil een bepaalde norm per hectare land waarover het bedrijf (in eigendom) beschikte, overschreed, moest daarvoor een heffing worden betaald. Aanvullend op de normen uit het MINAS-systeem gold voor bedrijven die meer mest produceerden dan zij op grond van bepaalde normen op hun land konden brengen, de verplichting om te beschikken over mestafzetcontracten. Anders dan bij het MINAS-systeem had de regeling over de mestafzetovereenkomsten tot gevolg dat er een direct verbod tot het houden van dieren gold, indien de door deze dieren geproduceerde mest niet viel onder de 'mestplaatsingsruimte' van het bedrijf, tenzij de veehouder beschikte over een mestafzetcontract voor de desbetreffende hoeveelheid mest.

Het Hof van Justitie<sup>262</sup> beoordeelde de Nederlandse wetgeving en het Nederlandse beleid dat op de datum van het 'met redenen omkleed advies'<sup>263</sup> bestond. Deze datum was 6 december 1999. Het stelsel van mestafzetcontracten dat pas nadien is ingesteld, bleef dus bij de beoordeling door het Hof buiten beschouwing. Het Hof oordeelde dat het Nederlandse recht en beleid op vele punten niet voldeed aan de eisen uit de richtlijn. De meest belangrijke verwijten hadden betrekking op het ontbreken van een stelsel van op de percelen en niet op het bedrijf als geheel betrekking hebbende bindende gebruiksnormen en het niet voldoende gereguleerd zijn van bepaalde agrarische praktijken, zoals het opbrengen van mest op steile hellingen of, hier meest relevant, het gebruik van meststoffen in de nabijheid van waterlopen. De verliesnormen uit het MINAS-systeem garandeerden immers niet dat niet meer dan een bepaalde hoeveelheid stikstof op de tot een agrarisch bedrijf behorende landbouwgrond mag worden opgebracht. Bovendien was ook niet aangetoond dat de Nederlandse fosfaatnormen een correcte omzetting zijn van de richtlijnnormen die op stikstof betrekking hebben. Ten slotte waren sommige normen gewoon te hoog zonder dat derogatie van de richtlijnnormen door Nederland was aangevraagd en door de Commissie was toegestaan.

#### *De thans geldende regelgeving ter omzetting van de Nitraatrichtlijn: de Meststoffenwet*

In reactie op de uitspraak van het Hof heeft de wetgever voor een geheel andere aanpak van de mestproblematiek gekozen. Het MINAS-systeem is geheel vervallen. Kern van de nieuwe mestwetgeving is de introductie van gebruiksnormen in de Meststoffenwet. Dit gebeurde met een wetwijziging van 15 september 2005<sup>264</sup>,

<sup>262</sup> | Zaak C-322/00, Jur. 2003, p. I-11267, M en R 2003, nr. 116 m.nt. Van Rijswijk; Zie ook Woldendorp 2003 alsmede Van Rijswijk 2004.

<sup>263</sup> | Zie over het verloop van een ingebrekestellingsprocedure Woldendorp 2002.

<sup>264</sup> | Stb. 2005, 481.

<sup>261</sup> | Stcrt. van 30 januari 1996, nr. 21, p. 11.

265 | Zie Besluit van 19 oktober 2005, Stb. 2005, 562.

266 | Stb. 2005, 480. De inwerkingtreding is geregeld in het in de vorige voetnoot aangehaalde besluit. De door beide wetten gewijzigde Meststoffenwet is vervolgens in zijn geheel opnieuw geplaatst in het Staatsblad, zie Beschikking van 14 februari 2006, Stb. 2006, 64.

267 | Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet van 8 november 2005, Stb. 2005, 645.

268 | Uitvoeringsregeling Meststoffenwet van 4 november 2005, Stcrt. 21 november 2005, 226, p. 6 e.v., nadien meermalen gewijzigd. Belangrijk is de wijziging 15 december 2005, Stcrt. 2005, 245, p. 17 e.v. waarin de afwijkende stikstofnorm voor dierlijke mest werd opgenomen. Het is overigens geen gemak al deze regelingen in samenhang met elkaar te lezen, mede doordat de Meststoffenwet na de twee hiervoor aangehaalde, begin 2006 van kracht geworden wijzigingen hernummerd werd.

269 | Integrale aanpak Mestproblematiek, brief van de Minister van LNV van 3 november 2003, Kamerstukken II 2003-2004, 26 729, nr. 59, p. 5.

die op 1 januari 2006 in werking is getreden.<sup>265</sup> Gelijktijdig is een tweede wet tot wijziging van de Meststoffenwet (van eveneens 15 september 2005)<sup>266</sup> in werking getreden waarmee het stelsel van productierechten voor kleinere sectoren van de veehouderij, zoals melkrundveehouderij, is komen te vervallen en voor de intensieve sectoren sterk vereenvoudigd werd. De voormalige sectorspecifieke regelingen voor varkens en pluimvee werden ingetrokken en geïntegreerd in hoofdstuk V van de Meststoffenwet. De Meststoffenwet kan niet geraadpleegd worden zonder daar aanvullend het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet<sup>267</sup> en vooral ook de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet<sup>268</sup> bij te betrekken. De Meststoffenwet kent nu drie verschillende gebruiksnormen, namelijk een stikstofgebruiksnorm voor dierlijke mest, een stikstofgebruiksnorm voor alle meststoffen en een fosfaatgebruiksnorm voor alle meststoffen.

De gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is in de wet bepaald op 170 kilogram stikstof per hectare. Dat komt overeen met de norm die in de Nitraatrichtlijn wordt voorgeschreven. In de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet worden echter belangrijke uitzonderingen op deze norm toegestaan. Daarop zal hierna nog worden ingegaan.

De stikstofgebruiksnorm voor alle meststoffen is niet in de wet, maar in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet te vinden, gedifferentieerd naar gewas en grondsoort. De gebruiksnormen voor fosfaat zijn weer wel in de Meststoffenwet zelf opgenomen (artikel 11), althans tot en met 2008. Voor de jaren vanaf 2009 zullen de normen in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet worden bepaald. De exacte hoogte zal afhankelijk zijn van de resultaten van de evaluatie van het meststoffenbeleid. De bedoeling is om de normen jaarlijks verder te verlagen om in 2015 een evenwichtssituatie te bereiken waarbij geen fosfaat meer uitspoelt. De Nitraatrichtlijn zelf kent geen verplichting tot het vaststellen van fosfaatsnormen. De Commissie heeft dat echter wel geëist als voorwaarde voor haar toestemming aan het derogatieverzoek. Achterliggende reden is dat een toestemming tot derogatie van de stikstofnorm ook leidt tot een verhoogde toediening van fosfaat. De Commissie wilde dat ook dienaangaande regulerend wordt opgetreden. Een wettelijke beperking van de fosfaatgift is echter ook Nederlands beleid met het oog op het terugdringen van fosfaat in oppervlaktewateren en het bereiken van de doelstellingen daaromtrent die uit de Kaderrichtlijn water voortvloeien.<sup>269</sup> Alleen wilde de Nederlandse regering (en vooral het parlement) geen bindende, maar slechts indicatieve fosfaatsnormen vaststellen.

Ingevolge artikel 24 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is de stikstofnorm voor dierlijke mest uiteindelijk gesteld op 250 kilogram (in plaats van de in de Ni-

traatrichtlijn en in de Meststoffenwet zelf genoemde 170 kilogram). Voorwaarde is dat de landbouwer die van deze verruiming van de norm gebruik wil maken voldoet aan een groot aantal voorwaarden die zijn opgesomd in de artikelen 25-27 van de Uitvoeringsregeling. De hogere norm voor dierlijke mest en de voorwaarden voor de gelding van deze norm zijn afkomstig uit de Beschikking van de Europese Commissie van 8 december 2005<sup>270</sup> waarmee aan Nederland derogatie van de genoemde norm uit de Nitraatrichtlijn wordt verleend. Deze derogatiebeschikking geldt tot 2009 en bevat niet alleen eisen waaraan de individuele agrariërs moeten voldoen, maar ook vrij strenge eisen waaraan Nederland als geheel moet voldoen. Zo mag de totale hoeveelheid fosfaat en stikstof in de mestproductie als geheel bijvoorbeeld nooit hoger worden dan deze in het jaar 2002 was en moeten tot in detail beschreven monitoringnetwerken worden opgericht en een bepaald percentage aan controles uitgevoerd worden. Onder andere dient het monitoringnetwerk betrekking te hebben op ondiepe grondwaterlagen, bodemwater, drainagewater en waterlopen op de desbetreffende bedrijven. 'In stroomgebieden met landbouw op zandgrond wordt de monitoring van de waterkwaliteit verscherpt', aldus artikel 8 lid 5 van de beschikking.

Als basis voor het verlenen van de derogatie heeft het derde nitraatactieprogramma gediend. Daarin zijn het aangescherpte mestbeleid en de voornemens tot aanscherping van de regelgeving beschreven. Dit actieprogramma is naar aanleiding van de overeenkomst met de Commissie nogmaals aangescherpt. Jaarlijks in maart moet Nederland over de toepassing van de beschikking rapporteren en daarbij ook aangeven hoe de waterkwaliteit zich heeft ontwikkeld. Het eerste verslag dat in maart 2007 moest worden uitgebracht bevatte alleen een uitleg van het monitoring- en handhavingssysteem en nog geen bericht over de ontwikkeling van de waterkwaliteit. Dat was volgens de Minister van LNV nog niet mogelijk omdat de effecten van het beleid dat in de beschikking van eind 2006 is voorgeschreven begin 2007 nog niet kunnen worden gemeten.<sup>271</sup>

Het is de bedoeling om tijdig een volgende derogatie aan te vragen voor de jaren vanaf 2010. Daarvoor zal, op basis van de in 2007 verrichte evaluatie, een nieuw actieprogramma worden opgesteld. De Minister van LNV heeft voorgesteld in dit kader diverse gebruiksnormen te verlagen.<sup>272</sup> Derogatie kan alleen worden verleend als Nederland kan aangeven dat het kan voldoen aan de doelstellingen uit de Nitraatrichtlijn. In dit licht zijn de nog steeds aanhoudende pogingen om de uit de Nitraatrichtlijn en de derogatiebeschikking voortvloeiende normen en verplichtingen toch weer op te rekken, kritisch te waarderen. Zo zijn inmiddels

270 | Beschikking 2005/880/EG.

271 | Evaluatie Meststoffenwet, Brief van de Minister van LNV van 8 mei 2007, Kamerstukken II 2006-2007, 28 385, nr. 83, p. 3.

272 | Zie brief van 3 december 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 28 385, nr. 93.

diverse vrijstellingsregelingen van de (nog te bespreken) normen over het gebruik van meststoffen verschenen waarin tegemoet wordt gekomen aan de ‘ongunstige effecten’ van de regelingen voor bepaalde bedrijfstakken. Als rechtvaardiging worden daarvoor onder andere aangevoerd bijzondere klimatologische omstandigheden in de zomer 2006.<sup>273</sup> Ook wordt bepleit de nitraatgehalte van het grondwater op een andere diepte te toetsen, hetgeen gunstigere meetresultaten zou kunnen opleveren.<sup>274</sup> De Tweede Kamer heeft bovendien talrijke verdere uitzonderingen en ook het opvullen en afwijken van de maximale stikstofgebruiksnormen bepleit.<sup>275</sup> Het toestaan van afwijkingen kan echter het bereiken van de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn weer in gevaar brengen, hetgeen een voorwaarde voor de toestemming voor een tweede derogatieperiode is.

Het blijkt absoluut nog geen uitgemaakte zaak of het zal lukken de normen van de Nitraatrichtlijn te halen. Het MNP verwacht in haar milieubalans 2006 dat het bereiken van deze doelstelling ‘tussen 2010 en 2015 binnen bereik komt’. Voor de zuidelijke zandgebieden geldt dat echter nog niet. Daar verwacht het MNP in de genoemde periode nog een waarde van 80 mg per liter in plaats van 50 mg per liter.<sup>276</sup> De evaluatie van de Meststoffenwet in de zomer van 2007 heeft onder meer laten zien dat slechts de helft van het oppervlaktewater voldoet aan de eisen van de Kaderrichtlijn water en dat de accumulatie van fosfaat in fosfaatverzadigde gronden nog steeds doorgaat.<sup>277</sup> Bovendien dient bedacht te worden dat de andere lidstaten in het Nitraatcomité hun toestemming moeten geven voor het toestaan van een derogatieverzoek. Daarbij valt te bedenken dat Nederland weliswaar niet het enige land is dat derogatie heeft gevraagd en verkregen,<sup>278</sup> maar de Nederlandse derogatiebeschikking wel het meest ver gaat.

Een aantal ondernemers wil bovendien gecompenseerd worden voor de nadelen die de toepassing van het nieuwe mestbeleid voor hun bedrijven heeft. De Minister van LNV heeft aangekondigd in overleg met onder andere de waterschappen na te gaan wat de mogelijkheden hiervoor zijn. Die zullen echter, zoals de Minister ook aangeeft, uiterst beperkt zijn omdat de nadelen voor de bedrijven voortvloeien uit algemeen geldende regelgeving ter voldoening aan Europese minimumeisen en compensatie van de financiële gevolgen in zo’n geval in beginsel een ongeoorloofde steunverlening betekent en dus in strijd komt met het EG-Verdrag.<sup>279</sup>

#### ***Andere wettelijke instrumenten ter omzetting van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn***

Hoewel de kern van de Nitraatrichtlijn is omgezet in de Meststoffenwet, zijn er enkele andere belangrijke verplichtingen opgenomen in andere wetten. Terwijl

het in de Meststoffenwet vooral gaat om de hoeveelheid mest (respectievelijk stikstof en fosfaat) die op het land mag worden opgebracht, zijn de regels over de wijze waarop dat mag geschieden te vinden in onder meer het Besluit gebruik meststoffen (Bgm) en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Daarnaast verplicht de Nitraatrichtlijn ook tot het voorhanden hebben van een bepaalde mestopslagcapaciteit. Dat is geregeld in het Besluit opslagcapaciteit meststoffen. Al deze regelingen zijn naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie EG aangescherpt en worden hierna kort toegelicht. Het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (Boom) is in 2007 opgesplitst en overgeheveld naar het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, het Besluit gebruik meststoffen en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.<sup>280</sup>

Het Besluit gebruik meststoffen, dat met name berust op de artikelen 6 en 7 Wet bodembescherming,<sup>281</sup> verbiedt kort gezegd het opbrengen van meststoffen in situaties waarin de planten het stikstof en fosfaat in de mest niet kunnen opnemen. Dat is het geval in periodes waarin de planten niet groeien, of bijvoorbeeld op steile hellingen waar aflopen van de mest dreigt of op bevroren en met sneeuw bedekte grond. Dit alles wordt gedetailleerd geregeld in het Besluit gebruik meststoffen.<sup>282</sup> Met name voor het gebruik van drijfmest op bouwland dat bestaat uit kleigrond worden de perioden waarin geen dierlijke meststoffen mogen worden opgebracht, tot 2009 uitgebreid. Zoals hiervoor al gezegd gelden enkele onthefingen van deze verboden voor bepaalde landbouwsectoren om beperkingen in de bedrijfsvoering weg te nemen die niet aanvaardbaar worden geacht.<sup>283</sup>

Wat het Besluit opslagcapaciteit dierlijke meststoffen<sup>284</sup> regelt hoeft niet uitgebreid te worden toegelicht. In beginsel geldt ingevolge artikel 2 van dat besluit, conform de eisen van de Nitraatrichtlijn, dat elk bedrijf opslagcapaciteit moet hebben voor de hoeveelheid mest die de op het bedrijf aanwezige dieren tussen september en februari produceren.

Van bijzonder belang voor de waterschappen is ten slotte het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij dat berust op de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet.<sup>285</sup> Dit Besluit heeft betrekking op alle lozingen ten gevolge van agrarische activiteiten (artikel 2 lid 1).<sup>286</sup> Lozingen als gevolg van het opbrengen van meststoffen worden toegestaan onder de voorwaarden van artikel 13 en 16 van het Lozingenbesluit. Enkele van deze voorwaarden hebben uitsluitend of mede tot doel aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Dat betreft vooral het instellen van verschillend brede teeltvrije zones op grond van artikel 13 van het Lozingenbesluit

273 | Zie bijvoorbeeld de Vrijstellingsregeling Besluit gebruik meststoffen kleigrond en veengrond 2006, Stcrt. 2006, 192 of de Vrijstellingsregeling Besluit gebruik meststoffen sitkstofkunst-mest en vanggewas 2006, Stcrt. 2006, 246.

274 | Evaluatie Meststoffenwet, Brief van de Minister van LNV van 8 mei 2007, Kamerstukken II 2006-2007, 28 385, nr. 83, p. 4.

275 | Zie bijvoorbeeld brief van de Minister van LNV van 24 oktober 2006, Kamerstukken II 2006-2007, 28 385, nr. 79.

276 | Toekomstagenda Milieu, brief van de Staatssecretaris VROM van 25 oktober 2006, Kamerstukken II 2006-2007, 30 535, nr. 6, p. 2.

277 | Zie brief van 3 december 2007, Kamerstukken II 2007-2008, 28 385, nr. 93, p. 3 e.v.

278 | Ook aan Oostenrijk (Beschikking 2006/189/EG) en Denemarken (Beschikking 2005/194/EG) is derogatie verleend. De norm bedraagt in beide gevallen 230 kilogram stikstof.

279 | Evaluatie Meststoffenwet, Brief van de Minister van LNV van 8 mei 2007, Kamerstukken II 2006-2007, 28 385, nr. 83, p. 5.

280 | Stbl. 2007, 251.

281 | Alsmede op de artikelen 15 en 65 van de Wet bodembescherming.

282 | De aanscherping van het Besluit naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie is te vinden in Stb. 2005, 248.

283 | Zie bijvoorbeeld de Vrijstellingsregeling Besluit gebruik meststoffen kleigrond en veengrond 2006, Stcrt. 2006, 192 of de Vrijstellingsregeling Besluit gebruik meststoffen sitkstofkunst-mest en vanggewas 2006, Stcrt. 2006, 246.

284 | Stb. 2005, 325.

285 | Besluit van 27 januari 2000, houdende regels voor het lozen op oppervlaktewater dat samenhangt met agrarische activiteiten in de open grond alsmede gebruiksvoorschriften voor bestrijdingsmiddelen, Stb. 2001, 439.

286 | Met uitzondering van de agrarische activiteiten die in artikel 2 sub a t/m m zijn opgesomd. Het opbrengen van meststoffen is onder geen van deze uitzonderingen genoemd.

open teelt. Ingevolge de eisen uit de richtlijn en de eisen die de Europese Commissie stelt om toestemming te kunnen geven aan het derogatieverzoek, moet Nederland bijzonder gevoelige waterlopen aanwijzen waarlangs de teeltvrije zone niet slechts 1,5 meter, maar 5 meter bedraagt. Dat is nu geregeld in artikel 16 lid 2 jo artikel 13 lid 9 van het Lozingenbesluit. De waterlopen zijn aangewezen op een kaart behorende bij het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. De vraag is of een dergelijke opsplitsing van een rechtsnorm en de gebieden waarop de rechtsnorm betrekking heeft in twee verschillende, op twee verschillende wetten berustende regelingen, de kenbaarheid van deze normering ten goede komt.

Voorts geldt dat diegene die een agrarische activiteit wil uitvoeren ten gevolge waarvan een lozing kan plaatsvinden, dit ten minste zes weken van tevoren moet melden aan de waterkwaliteitsbeheerder (artikel 19 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij).

#### ***De kwaliteit van het grondwater***

Naast de hier weergegeven en besproken regelingen uit het actieprogramma hebben ook de provincies taken en bevoegdheden die mede dienen ter implementatie van de Nitraatrichtlijn. Dat betreft hun verantwoordelijkheden bij de bescherming van het grondwater. De bescherming van het grondwater in en rond waterwingebieden berust op de provinciale milieuverordeningen. In deze verordeningen zijn voor grondwaterbeschermingsgebieden diverse verboden opgenomen, bijvoorbeeld verboden tot het opbrengen van mest en bestrijdingsmiddelen. Van deze verboden kan onder omstandigheden ontheffing worden verleend.

#### **11.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE**

In de vorige editie van dit boek hebben wij geoordeeld dat Nederland op tal van punten niet voldeed aan de eisen uit de Nitraatrichtlijn en werd de verwachting uitgesproken dat het Hof van Justitie dat ook zou vinden. Die verwachting is uitgekomen. Thans is de Nederlandse regelgeving ingrijpend aangepast naar aanleiding van de uitspraak van het Hof. Niet alleen het feit dat Nederland is veroordeeld en dat het niet nakomen van de uitspraak van het Hof kan leiden tot een vervolprocedure met een veroordeling tot hoge boetes, was voor de regering een krachtige stok achter de deur om de Tweede Kamer te weerhouden de noodzakelijke aanscherpingen van het mestbeleid te boycotten en de nieuwe regelgeving weer af te zwakken. Nog meer dan een dreigende tweede procedure voor het Hof van Justitie heeft de derogatieprocedure als drukmiddel gewerkt. De Commissie heeft van begin af aan duidelijk gemaakt alleen dan met het derogatieverzoek in te kunnen stemmen, indien zij overtuigd is dat de Nederlandse regelgeving in

overeenstemming is met de Nitraatrichtlijn. Uiteindelijk heeft de Commissie op 1 juli 2004 onder voorwaarden met het Nederlandse verzoek ingestemd. Enkele gedingen in de Tweede Kamer hebben nog pogingen gedaan tot verzwakking van de verplichtingen die uit de toestemming van de Commissie voortvloeien door in een motie te vragen de overeenkomst met de Commissie open te breken en opnieuw te onderhandelen, maar dat verzoek heeft het niet gehaald.<sup>287</sup>

287 | Kamerstukken II 2003-2004, 28 353, nr. 41.

Belangrijk is hier vast te stellen dat de Commissie in juli 2004 van opvatting was dat de Nederlandse regelgeving op dat moment voldeed aan de eisen van de Nitraatrichtlijn. Wij delen deze opvatting. De kansen dat het tot een tweede procedure voor het Hof van Justitie komt zijn dan ook klein. Dat kan anders worden als parlement en regering onder druk van belangengroepen teveel uitzonderingen en ontheffingen van de regelgeving toestaan of regels in de toekomst weer afzwakken of niet fatsoenlijk handhaven. Deze druk blijft, ook vanuit de Tweede Kamer, zeer hoog. Ook voor de toekomst bestaat echter nog een belangrijke reden waarom aan die druk niet tegemoet zal mogen worden gekomen. Nederland wil ook voor de periode vanaf 2010 nog het opbrengen van mest met een grotere hoeveelheid stikstof toestaan dan de richtlijn toelaat en heeft dus een verlenging van het derogatiebesluit nodig. De Commissie zal, gevoed door de jaarlijkse evaluatieverslagen, nauwkeurig nagaan hoe de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater zich heeft ontwikkeld en of afwijkingen van de normstellingen zijn toegestaan, dan wel zich in strijd met de regels hebben voorgedaan. Bovendien worden thans nog niet alle milieudoelen uit de Nitraatrichtlijn gehaald. Zo is onder andere de belasting van het grondwater onder zandgronden ook in de nabije toekomst nog veel te hoog.<sup>288</sup> In een dergelijke situatie zijn versoepelingen in mestbeleid en -regelgeving nauwelijks mogelijk, wil men niet een tweede veroordeling en het niet verlengen van de derogatie riskeren.

288 | Aldus het MNP in de Milieubalans 2006, Kamerstukken II 2006-2007, 30 535, nr. 6, p. 6. Zie ook de in 2007 verrichte evaluatie van de Meststoffenwet, Kamerstukken II 2007-2008, 28 385, nr. 3.

Al met al is de Nitraatrichtlijn inclusief het bijzonder intensieve toezicht door de Commissie een krachtige steun in de rug voor de waterschappen bij hun streven de kwaliteit van de oppervlaktewateren op peil te houden dan wel op peil te brengen, mede met het oog op het voldoen aan de eisen die de Kaderrichtlijn water dienaangaande stelt. Met betrekking tot het gebruik van meststoffen en de verontreinigingen door nitraat worden op deze wijze normen gesteld en handhavingsinspanningen verricht die met zekerheid zonder deze Europese randvoorwaarden en handhavingsmiddelen door waterschappen niet zouden kunnen worden afgedwongen.

### 11.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

De Nitraatrichtlijn en de Nederlandse regelgeving die inmiddels is vastgesteld om aan de eisen van de richtlijn te kunnen voldoen, hebben over het algemeen weinig directe gevolgen voor waterbeheerders. De meeste maatregelen die genomen moeten worden vallen immers noch onder de verantwoordelijkheid van waterbeheerders, noch beschikken zij dienaangaande over bevoegdheden. Dat geldt voor het vaststellen en handhaven van de opslagcapaciteit van mesttanks, voor het vaststellen en op de toepassing zien van de codes van goede landbouwpraktijken (althans in het algemeen), voor het handhaven van de grenswaarden voor het opbrengen van stikstof op het land, enzovoort.

#### *Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer*

Toch zouden er enkele aspecten kunnen bestaan die wel relevant zijn voor waterbeheerders. Het opbrengen van mest die afspoelt of uitspoelt naar oppervlaktewateren, is een lozing. Dergelijke lozingen zijn ingevolge artikel 5 lid 1 en lid 2 jo artikel 2 lid 1 van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij toegestaan onder de voorwaarden van de artikelen 13 en 16 van het Lozingenbesluit.<sup>289</sup> Zoals onder paragraaf 11.3 is besproken, is de bemesting in de nabijheid van oppervlaktewateren deels verboden op grond van het vereiste van teeltvrije zones uit artikel 13 van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Waterbeheerders dienen dit verbod te handhaven. Deze verplichting vloeit voort uit het nationaal recht, maar vindt haar oorsprong in de eisen van de Nitraatrichtlijn. Niet-nakoming van deze verplichting betekent dus mede een schending van Europees recht. Indien in een individueel geval het opbrengen van mest buiten deze zones naar verwachting kan leiden tot uit- of afspoeling naar het oppervlaktewater, waardoor de norm van 50 mg/l nitraat in oppervlaktewater zou kunnen worden overschreden, dan staan de waterbeheerder op grond van het Lozingenbesluit open teelt (slechts) enkele mogelijkheden ter beschikking om regulerend tegen dergelijke lozingen op te treden. Ten eerste kan de waterbeheerder ingevolge artikel 13 lid 12 Lozingenbesluit open teelt een bredere teeltvrije zone vaststellen voor wateren die ingevolge het waterhuishoudingsplan een bijzondere functie vervullen of waarvoor een bijzondere waterkwaliteitsdoelstelling is vastgesteld. In extreme gevallen zou het waterschap bovendien handhavend kunnen optreden tegen dergelijke lozingen op grond van de zorgplicht uit artikel 4 van het Lozingenbesluit.

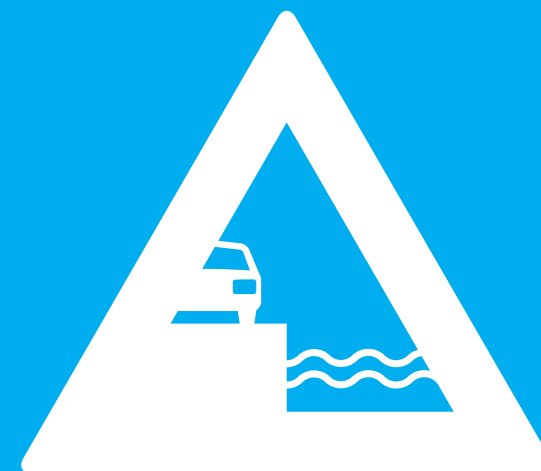
#### *Grondwaterkwaliteitsbeheer*

Naast de hier weergegeven en besproken regelingen uit het actieprogramma, hebben zoals gezegd ook de provincies taken en bevoegdheden die mede dienen ter

implementatie van de Nitraatrichtlijn. Dat betreft hun verantwoordelijkheden bij de bescherming van het grondwater. De bescherming van het grondwater in en rond waterwingebieden berust op de provinciale milieuverordeningen. In deze verordeningen zijn voor grondwaterbeschermingsgebieden diverse verboden opgenomen, bijvoorbeeld verboden tot het opbrengen van mest en bestrijdingsmiddelen. Van deze verboden kan onder omstandigheden ontheffing worden verleend. De grondwaterbeheerders (provincies) moeten hun bevoegdheden ter bescherming van het grondwater ten behoeve van de drinkwaterwinning in overeenstemming met de eisen van de Nitraatrichtlijn hanteren. Ontheffingen van de in de provinciale milieuverordeningen opgenomen verboden ter bescherming van het grondwater, mogen dus niet worden verleend als dit, gezien de bijzondere kwetsbaarheid van het grondwater in het gebied, een afvoer van nutriënten naar het grondwater tot gevolg zou hebben, die van een 'niet aanvaardbaar niveau' is. Bij het bepalen van wat aanvaardbaar is, is het streven naar een, in de Nitraatrichtlijn niet rechtstreeks als grenswaarde genoemde, maximale belasting van 50 mg nitraat per liter water relevant. Dienaangaande zij verwezen naar de bespreking van richtlijn 75/440/EEG, waarin deze waarde wel als directe grenswaarde is opgenomen.

<sup>289</sup> | Zie uitvoeriger hoofdstuk 3 over de Gevaarlijke stoffenrichtlijn.

☞ *Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater<sup>290</sup>*



290 | Pb. L135, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003, Pb. L 284.

## 12.1 ALGEMENE TOELICHTING

De richtlijn heeft als doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater en de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken (artikel 1). Onder stedelijk afvalwater wordt begrepen: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater, en/of afvloeiend hemelwater. Huishoudelijk afvalwater is het afvalwater van woongebieden en diensten, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden. Industrieel afvalwater betreft al het afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is. Ook rioolwateroverstorten vallen onder de werking van de richtlijn.<sup>291</sup>

Van belang is om te vermelden dat uit jurisprudentie van het Hof van Justitie ook een samenhang met de Europese afvalstoffenregelgeving volgt. Het Hof heeft geoordeeld dat afvalwater dat lekt uit een rioolstelsel dat door een wettelijk erkende onderneming belast met het rioleringsbeheer wordt onderhouden overeenkomstig de Richtlijn stedelijk afvalwater een afvalstof is in de zin van richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen, ook indien dat water per ongeluk wordt geloosd. Afvalwater met uitzondering van afvalstoffen in vloeibare toestand, valt buiten de werkingssfeer van de richtlijn, mits het reeds onder 'andere voorschriften' valt. Deze woorden kunnen ook doelen op nationale wettelijke regelingen. Om als 'andere voorschriften' te kunnen worden beschouwd, moeten de betrokken communautaire of nationale voorschriften echter nauwkeurige bepalingen omvatten betreffende het beheer van afvalstoffen. De Richtlijn stedelijk afvalwater bevat deze bepalingen niet volgens het Hof.<sup>292</sup>

## 12.2 Verplichtingen voor de lidstaten

### ► ARTIKEL 3

Primaire verplichting van de lidstaten is dat zij ervoor zorgdragen dat alle agglomeraties voorzien zijn van een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater:

- a uiterlijk op 31 december 2000 voor agglomeraties met meer dan 15.000 inwonerequivalenten (i.e.);
- b en uiterlijk op 31 december 2005 voor agglomeraties met 2.000 tot 15.000 i.e.

Een agglomeratie is een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een stedelijke waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af

te voeren. Voor stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in ontvangende wateren die worden beschouwd als 'kwetsbare gebieden' in de zin van artikel 5, zorgen de lidstaten ervoor dat er voor agglomeraties met meer dan 10.000 i.e. uiterlijk op 31 december 1998 opvangsystemen aanwezig zijn. Een opvangsysteem dient te voldoen aan vereisten zoals opgenomen in bijlage I.A bij de richtlijn. Wanneer de aanleg van een opvangsysteem niet is gerechtvaardigd omdat het vanuit milieu-oogpunt geen voordeel zou opleveren of buitensporig duur zou zijn, moet gebruik worden gemaakt van afzonderlijke systemen of andere passende systemen waarmee dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt. De opvangsystemen moeten voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in bijlage I.A bij de richtlijn.

### ► ARTIKEL 4

Het stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt moet vóór lozing aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces worden onderworpen, op navolgende wijze:

- a lozingen van agglomeraties met meer dan 15.000 i.e. uiterlijk op 31 december 2000;
- b lozingen van agglomeraties met 10.000 tot 15.000 i.e. uiterlijk op 31 december 2005;
- c lozingen van agglomeraties met 2.000 tot 10.000 i.e. in zoet water en estuaria uiterlijk op 31 december 2005.

Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als hiervoor bedoeld, dienen te voldoen aan de toepasselijke eisen van bijlage I.B.

### ► ARTIKEL 5

De lidstaten wijzen voor de toepassing van lid 2 volgens de in bijlage II genoemde criteria, uiterlijk op 31 december 1993 kwetsbare gebieden aan (eerste lid). Een lidstaat behoeft geen kwetsbare gebieden in de zin van deze richtlijn aan te wijzen, indien hij op zijn gehele grondgebied de in de leden 2, 3 en 4 omschreven behandeling toepast (achtste lid).

Op grond van het tweede tot en met het vierde lid van deze bepaling zorgen de lidstaten ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10.000 i.e. aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling (tweede lid). Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als bedoeld in lid 2, dienen te voldoen



aan de toepasselijke eisen van bijlage I.B. Deze eisen kunnen volgens de procedure van artikel 18 worden gewijzigd (derde lid). Bij wijze van alternatief behoeven de eisen voor afzonderlijke installaties genoemd in de leden 2 en 3, niet te worden toegepast in kwetsbare gebieden, indien kan worden aangetoond dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle stedelijke waterzuiveringsinstallaties in dat gebied ten minste 75 procent voor totaal fosfor en ten minste 75 procent voor totaal stikstof bedraagt (vierde lid).

Per brief van 18 oktober 2002 is Nederland door de Europese Commissie in gebreke gesteld aangezien niet volledig aan de richtlijnverplichtingen was voldaan. De Commissie overwoog dat Nederland met toepassing van artikel 5, achtste lid, van de richtlijn heeft besloten voor het gehele grondgebied uitvoering te geven aan artikel 5, tweede tot en met het vierde lid. De Nederlandse autoriteiten dienden dan ook aan te tonen dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle waterzuiveringsinstallaties in het land, en niet alleen die voor meer dan 10.000 i.e. ten minste 75 procent voor totaal fosfor en ten minste 75 procent voor totaal stikstof bedroeg. Deze verplichting moet worden aangemerkt als een resultaatsverplichting.

In het arrest van het Hof van Justitie *Commissie vs Spanje* van 8 september 2005 kwam onder andere de implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater in kwetsbare gebieden aan de orde.<sup>293</sup> Het Hof bevestigt daarin nog eens met zoveel woorden dat in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 aan de verplichtingen moest zijn voldaan en de mogelijkheid voor het hanteren van een langere termijn (tot 31 december 2005) voor kleinere conglomeraties niet van toepassing is in kwetsbare gebieden. Van recenter datum is de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Commissie vs Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Ierland*. Groot-Brittannië en Ierland werden daarin veroordeeld, aangezien niet voor 31 december 2000 in een aantal agglomeraties uitvoering was gegeven aan de richtlijnverplichtingen.<sup>294</sup>

#### ► ARTIKEL 7

De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terecht komt in de volgende gevallen uiterlijk op 31 december 2005 vóór lozing aan een toereikende behandeling als omschreven in artikel 2, punt 9, wordt onderworpen:

- a lozingen van agglomeraties met minder dan 2.000 i.e. in zoet water en estuaria;
- b lozingen van agglomeraties met minder dan 10.000 i.e. in kustwateren.

#### ► ARTIKEL 10

Op grond van artikel 10 dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de, ter naleving van de eisen van de artikelen 4 tot en met 7, gebouwde stedelijke waterzuiveringsinstallaties zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden, dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Bij het ontwerpen van de installaties dient met seizoenschommelingen in de belasting rekening te worden gehouden.

#### ► ARTIKEL 11

- 1 De lidstaten zorgen ervoor dat het lozen van industrieel afvalwater in opvangsystemen en stedelijke waterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 31 december 1993 wordt onderworpen aan, door de bevoegde autoriteit of instantie vooraf vast te stellen, voorschriften en/of te verstrekken bijzondere vergunningen.
- 2 De voorschriften en/of bijzondere vergunningen dienen te voldoen aan de eisen van bijlage I.C. Op grond van deze bijlage dient industrieel afvalwater een zodanige voorbehandeling te hebben ondergaan:
  - dat de riolering, de rioolwaterzuiveringsinstallatie en de bijbehorende apparatuur niet worden beschadigd;
  - dat de werking van de betrokken zuiveringsinstallatie niet wordt gehinderd;
  - dat lozingen vanuit de betrokken zuiveringsinstallatie op het oppervlaktewater geen nadelige invloed hebben op het milieu en dat de kwaliteit van ontvangende wateren aan andere EG-richtlijnen voldoet.
- 3 De voorschriften en bijzondere vergunningen worden met geregelde tussenpozen opnieuw bezien en zo nodig aangepast.

#### ► ARTIKEL 12

Op grond van artikel 12, eerste lid, dient gezuiverd afvalwater, indien mogelijk, te worden hergebruikt. De afvoertrajecten dienen van dien aard te zijn dat de nadelige gevolgen voor het milieu minimaal zijn. De bevoegde autoriteiten of instanties zorgen ervoor dat de afvoer van afvalwater van stedelijke waterzuiveringsinstallaties aan voorafgaande voorschriften en/of bijzondere vergunningen wordt onderworpen (tweede lid). In voorschriften en/of vergunningen worden voor lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties overeenkomstig lid 2 in agglomeraties met 2.000 tot 10.000 i.e. ten aanzien van lozingen in zoet water en estuaria, en in agglomeraties van 10.000 i.e. of meer ten aanzien van alle lozingen, de nodige voorwaarden gesteld voor het naleven van de toepasselijke eisen

<sup>293</sup> | HvJ EG 8 september 2005, zaak C-416/02, M en R 2006, nr. 12. Zie ook Van Rijswijk 2007b.

<sup>294</sup> | HvJ EG 25 januari 2007, zaak C-405/05, *Commissie vs Groot-Brittannië en Noord-Ierland*, Jur. 2007, n.n.g.

van bijlage I.B (derde lid). De voorschriften en/of vergunningen worden gelet op het bepaalde in het vierde lid, met geregelde tussenpozen opnieuw bezien en zo nodig aangepast.

#### ► ARTIKEL 13

De lidstaten zorgen ervoor dat biologisch afbreekbaar industrieel afvalwater van installaties van de in bijlage III genoemde bedrijfstakken, dat niet via stedelijke waterzuiveringsinstallaties in ontvangende wateren wordt geloosd, uiterlijk op 31 december 2000 vóór de lozing voldoet aan de voorwaarden die in voorafgaande voorschriften en/of bijzondere vergunningen door de bevoegde autoriteit of instantie zijn vastgesteld, indien het lozingen betreft van installaties die ten minste 4.000 i.e. vertegenwoordigen. Uiterlijk op 31 december 1993 stelt de bevoegde autoriteit of instantie in de lidstaten bij de aard van de betrokken bedrijfstak passende eisen vast voor de lozing van dergelijk afvalwater (tweede lid).

#### ► ARTIKEL 14

- 1 Van de zuivering van afvalwater afkomstig slib wordt indien mogelijk hergebruikt. De afvoertrechten dienen van dien aard te zijn, dat de nadelige gevolgen voor het milieu minimaal zijn.
- 2 De bevoegde autoriteiten of instanties zorgen ervoor dat de afvoer van slib van stedelijke waterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 31 december 1998 aan algemene voorschriften, registratie of een vergunning wordt onderworpen.
- 3 De lidstaten dragen er zorg voor dat de afvoer van slib naar oppervlaktewateren door storten vanaf schepen, door lozing via pijpleidingen of op andere wijze, vóór 31 december 1998 geleidelijk wordt beëindigd.

#### ► ARTIKEL 15

De bevoegde autoriteiten dienen de lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties te controleren op naleving van de eisen van bijlage I.B, overeenkomstig de controleprocedures van bijlage I.D op de hoeveelheid en de samenstelling van slib dat naar oppervlaktewateren wordt afgevoerd. De bevoegde autoriteiten of instanties controleren wateren waarin lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties en rechtstreekse lozingen in de zin van artikel 13 plaatsvinden, wanneer mag worden verwacht dat het ontvangende milieu significant zal worden beïnvloed. De door de bevoegde autoriteiten of instanties verzamelde gegevens worden in de lidstaat bewaard en binnen zes maanden na ontvangst van een verzoek daartoe, ter beschikking van de Commissie gesteld.

## 12.3 IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN STEDELIJK AFVALWATER

### 12.3.1 Inleiding

De implementatie van de richtlijn heeft voornamelijk plaatsgevonden in de Wvo, het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater (brengen van stedelijk afvalwater in het oppervlaktewater), titel 10.5 Wm (brengen van stedelijk afvalwater in de riolering) en enkele op de Wm gebaseerde AMvB's die de Wm-vergunningplicht voor bepaalde categorieën inrichtingen vervangen.

### 12.3.2 Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Ter implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater zijn met name artikel 1 lid 1 en 2 Wvo en een op laatstbedoeld artikellid gebaseerde AMvB van belang.

Binnen de reikwijdte van artikel 1 lid 1 Wvo (directe lozingen met behulp van een werk) zijn onder andere overstorten vergunningplichtig.<sup>295</sup> In artikel 1 lid 2 Wvo zijn de indirecte lozingen gereguleerd. Het gaat daarbij om lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Voor een deel worden indirecte lozingen ook gereguleerd via de Wm. Dit komt in subparagraaf 12.3.4 aan de orde. In beginsel geldt voor indirecte lozingen geen Wvo-vergunningplicht. De gekozen systematiek houdt in dat indirecte lozingen in beginsel via vergunningen en algemene regels op grond van de Wm worden gereguleerd, tenzij het indirecte lozingen betreft die zijn aangewezen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo.<sup>296</sup> Voorts bepaalt artikel 1 lid 2 Wvo dat lozingen op een rwzi vergunningplichtig zijn.

In het licht van de richtlijnverplichtingen is tevens nog van belang te wijzen op artikel 1 lid 5 Wvo. Deze bepaling dient ter implementatie van de verplichting om de plaats van een lozing zodanig te kiezen dat het effect op het ontvangende oppervlaktewater zo gering mogelijk is. Bij het stellen van voorschriften op grond van artikel 1 lid 5 Wvo kunnen ook voorschriften worden gesteld met het oog op de plaats van een lozing.

### 12.3.3 Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater

Het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater voorziet in de implementatie van de artikelen 4, eerste, derde en vierde lid, 5, eerste, tweede, derde, vierde en achtste lid, 7, 12, tweede en derde lid, 14, derde lid, en 5, eerste, tweede en vierde lid, van de richtlijn.<sup>297</sup> Het besluit is een Instructie-AMvB en bevat voorschriften die in lozingsvergunningen dienen te worden opgenomen. Het gaat daarbij om lozingsvergunningen die worden verleend aan rioolwaterzuiveringsinstallaties. De kern van de verplichtingen is opgenomen in artikel 8 van het besluit dat luidt:

<sup>295</sup> | Zie hierover o.a. ABRvS 13 oktober 2004, M en R 2005, nr. 20, m.nt. Van Rijswijk.

<sup>296</sup> | Besluit van 4 november 1983, Stb. 577, houdende aanwijzing van soorten van inrichtingen als bedoeld in artikel 1 lid 2 en 3 lid 4 Wvo, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 26 november 1990, Stb. 598. Aan dit besluit zijn later nog toegevoegd het Besluit van 21 februari 2002, houdende regels voor glastuinbouwbedrijven en voor bepaalde akkerbouwbedrijven (Besluit glastuinbouw), laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 september 2007, Stb. 344 Besluit van 24 januari 1997, houdende regels voor indirecte lozingen bij bodemsaneringen en proefbronneringen (Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering), Stb. 22, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 13 maart 2007, Stb. 143.

<sup>297</sup> | Zie over de richtlijn en de implementatie in de Nederlandse regelgeving Van Rijswijk 2001, p. 188 e.v.

- 1 De waterkwaliteitsbeheerder verbindt aan een vergunning voor het lozen in ieder geval het voorschrift, dat het stedelijk afvalwater voorafgaand aan het lozen een zodanige behandeling ondergaat, dat de op het ontvangende oppervlaktewater van toepassing zijnde kwaliteitsdoelstellingen, vastgesteld krachtens de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet op de waterhuishouding, kunnen worden gerealiseerd. De behandeling vindt plaats uiterlijk met ingang van:
  - 31 december 1998 indien het stedelijk afvalwater betreft met een vervuilingsswaarde van meer dan 10.000 i.e., dan wel;
  - 31 december 2005 indien het stedelijk afvalwater betreft met een vervuilingsswaarde van niet meer dan 10.000 i.e.
- 2 De waterkwaliteitsbeheerder verbindt aan een vergunning voor het lozen in ieder geval het voorschrift dat het stedelijk afvalwater met een vervuilingsswaarde van 2.000 i.e. of meer een zodanige behandeling ondergaat dat het voorafgaand aan het lozen ten minste voldoet aan:
  - de grenswaarden, genoemd in de bijlage 2, en;
  - met ingang van de in de bijlage 3 genoemde datum, aan de in die bijlage genoemde grenswaarden.
- 3 De waterkwaliteitsbeheerder verbindt aan een vergunning voor het lozen lagere grenswaarden dan bedoeld in de bijlagen 2 en 3, indien dat noodzakelijk is opdat de op het ontvangende oppervlaktewater van toepassing zijnde kwaliteitsdoelstellingen bedoeld in het eerste lid, kunnen worden gerealiseerd.

Artikel 9 van het besluit scheidt de mogelijkheid voor soepeler grenswaarden dan opgenomen in bijlage 3, indien het zuiveringsrendement ten minste 75 procent bedraagt. Artikel 10 voorziet erin dat ten aanzien van totaal stikstof een andere ingangsdatum kan worden bepaald dan in bijlage 3 bij het besluit is aangegeven. Van belang is dat binnen Nederland alle gebieden als kwetsbare gebieden gelden.<sup>298</sup> Daarmee is artikel 5 van de richtlijn ten aanzien van kwetsbare gebieden uitgevoerd. Op grond van artikel 5 lid 8 behoeven immers geen kwetsbare gebieden te worden aangewezen indien de behandeling volgens de strengere norm van artikel 5 van de richtlijn plaatsvindt voor kwetsbare gebieden. Het gegeven dat alle Nederlandse gebieden als kwetsbaar zijn aangemerkt, heeft consequenties aangezien de kwetsbaarheid met name betrekking heeft op de eutrofiëring. De normen van fosfaat en stikstof die met het oog daarop gelden, zijn in het besluit opgenomen.

In artikel 3, eerste lid, van het besluit is als uitgangspunt een verbod op de lozing van zuiveringsslib opgenomen. Van dit verbod is uitgezonderd de lozing

van geringe hoeveelheden zuiveringsslib, indien de grenswaarden opgenomen in bijlage 2 niet worden overschreden.

#### 12.3.4 Wet milieubeheer

Sinds de inwerkingtreding van de Wet structuur beheer afvalstoffen op 8 mei 2002 zijn de bepalingen omtrent het zich ontdoen, de inzameling en het transport van afvalwater opgenomen in titel 5 van hoofdstuk 10 Wm.

De verplichtingen uit artikel 3 van de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 10.33 Wm. Op grond van deze bepaling dienen gemeenten ervoor zorg te dragen dat het afvalwater dat vrijkomt op een doelmatige wijze wordt ingezameld en doelmatig wordt getransporteerd. Door gedeputeerde staten kan ontheffing worden verleend (voor een in de ontheffing bepaalde periode) voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied dat is gelegen buiten de bebouwde kom, of binnen de bebouwde kom indien het gaat om lozingen met een vervuilingsswaarde van minder dan 2.000 inwonerequivalenten.

Artikel 10.30 lid 1 Wm bevat een verbod op het zich, anders dan vanuit een inrichting, ontdoen van afvalwater of andere afvalstoffen door deze in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater te brengen. Het tweede lid bevat een uitzondering op dit verbod voor afvloeiend hemelwater, huishoudelijk afvalwater in het kader van huishoudelijk gebruik en bedrijfsafvalwater dat naar zijn aard overeenkomt met huishoudelijk afvalwater in het kader van met normaal huishoudelijk gebruik vergelijkbaar gebruik, door middel van een straatkolk of inspectieput. Bij AMvB kan in het belang van het doelmatig beheer van afvalwater voor in die regeling genoemde categorieën vrijstelling worden verleend van het in artikel 10.30 lid 1 opgenomen lozingsverbod.

Ten aanzien van lozingen op de riolering anders dan vanuit een inrichting kunnen op grond van artikel 10.32 bij AMvB regels worden gesteld in het belang van een doelmatig beheer van afvalstoffen. In dit verband wordt verwezen naar het Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer. Het college van burgemeester en wethouders kan ontheffing verlenen van het in artikel 10.30 lid 1 opgenomen verbod indien het belang van doelmatig beheer van afvalwater zich daartegen niet verzet. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 10.63 lid 1 Wm.

Lozingen op de riolering vanuit inrichtingen worden gereguleerd door de Wm-vergunning of algemene regels op grond van artikel 8.40 Wm die de vergunningplicht

299 | Besluit van 19 oktober 2007, houdende algemene regels voor inrichtingen, Stb. 415 en het Besluit van 26 november 2007, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 22 november 2006, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen) (Stb. 606) en van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Stb. 415), Stb. 472. De uitwerkingsvoorschriften zijn opgenomen in de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Stcrt. 16 november 2007, nr. 223, pag. 11.

300 | Regeling houdende het opnemen in Wet milieubeheer-vergunningen van voorschriften voor het brengen van bedrijfsafvalwater in een openbaar riool, 15 maart 1996, Stcrt. 1996, nr. 59, p. 10 e.v.

301 | Zie voor discussie over de feitelijke uitvoering van de richtlijnverplichtingen Van Rijswijk & Widdershoven 2005 en de daar aangehaalde bronnen.

vervangen. De vergunningplichtvervangende AMvB's zijn geïntegreerd in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, dat grotendeels in werking is getreden op 1 januari 2008.<sup>299</sup>

Met het oog op de uniformering van vergunningvoorschriften is in 1996 de Instructie-regeling lozingsvoorschriften milieubeheer opgesteld.<sup>300</sup> De regeling is gebaseerd op artikel 8.45 en 21.6 lid 6 Wm. De Instructie-regeling voorziet in een strikte implementatie van artikel 11, eerste en tweede lid en bijlage I.C van de Richtlijn stedelijk afvalwater.

#### 12.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE<sup>301</sup>

Zoals in paragraaf 12.2 al is opgemerkt is het gehele Nederlandse grondgebied aangewezen als kwetsbaar gebied. De in artikel 5 van de richtlijn opgenomen eisen voor fosfor en stikstof gelden derhalve voor het gehele grondgebied. In Nederland was de vermindering van het totaal fosfor per 31 december 1998 gerealiseerd. Voor stikstof was dat echter niet het geval. Deze situatie wordt gereguleerd door artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater waarin de bevoegdheid is toegekend aan de waterkwaliteitsbeheerders om rwzi's de mogelijkheid te geven om later dan 31 december 1998 te voldoen aan de richtlijnverplichting ten aanzien van stikstof. Gelet op de in paragraaf 12.2 aangehaalde jurisprudentie van het Hof staat vast dat deze bepaling in strijd is met de richtlijn. De praktische relevantie van deze constatering is overigens beperkt aangezien inmiddels aan de norm voor stikstof wordt voldaan.

#### 12.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

De Richtlijn stedelijk afvalwater is, met uitzondering van artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater, correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. De uit de richtlijn voortvloeiende resultaatsverplichting om per 31 december 1998 een reductie met 75 procent van zowel fosfor als stikstof te hebben gerealiseerd, is niet gehaald voor stikstof. Inmiddels wordt echter aan de norm voldaan. In het kader van de vergunningverlening door de waterkwaliteitsbeheerders dient artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater buiten toepassing te worden gelaten wegens strijd met de richtlijn.

Hoewel dit niet direct samenhangt met implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater is wel van belang op te merken dat de nadruk bij de praktische implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Voor de taakuitvoering door de waterbeheerders kan het uitblijven van adequate maatregelen echter grote gevolgen hebben. Het is dan ook van belang dat water-

beheerders van hun adviesbevoegdheden gebruik maken waar dat mogelijk en wenselijk is. Dit kan aan de orde zijn in het kader van een Wm-vergunning, de opstelling van een rioleringsplan, maar bijvoorbeeld ook in het kader van de wertoets bij de voorbereiding van een gemeentelijk bestemmingsplan waarin de bestemming en het gebruik van gronden worden vastgelegd. Daarbij kunnen de wenselijke ruimtelijke invulling of juist de beperkingen verbonden aan bepaald gebruik worden ingebracht.

#### 12.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De systematiek van de regelgeving inzake stedelijk afvalwater zal als gevolg van een aantal ontwikkelingen in de wetgeving grote veranderingen ondergaan. In de volgende deelparagrafen worden deze ontwikkelingen nader besproken.

##### 12.6.1 Waterwet<sup>302</sup>

Het wetsvoorstel Waterwet is met name van belang in verband met de zuivering van stedelijk afvalwater. In artikel 3.4 van het wetsvoorstel is de zorgplicht voor het zuiveringsbeheer vastgelegd. Deze is ontleend aan artikel 15a Wvo. Evenals artikel 15a Wvo heeft deze bepaling betrekking op de zuivering van stedelijk afvalwater afkomstig uit gemeentelijke riolering. In beginsel blijft de zorgplicht rusten op het waterschap. Indien dit aantoonbaar doelmatiger is voor de zuivering van stedelijk afvalwater kunnen het bestuur van het waterschap en de raad van de betrokken gemeente besluiten dat de zuivering onder de zorg van de gemeente valt.<sup>303</sup>

##### 12.6.2 Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken<sup>304</sup>

Als gevolg van de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken zal, voor zover hiervan belang, een aantal bepalingen aan de Wwh worden toegevoegd en wordt de Wm gewijzigd. Op een later moment worden deze bepalingen overgenomen in de Waterwet.

##### Aanpassing Wet milieubeheer

In de eerste plaats wordt een voorkeursvolgorde geïntroduceerd waarmee bestuursorganen bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer rekening moeten houden (artikel 10.29a Wm). De reden om in de wet een aparte voorkeursvolgorde neer te leggen, naast de in artikel 10.4 Wm opgenomen voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen, is daarin gelegen dat laatstgenoemde bepaling niet goed toepasbaar is op het beheer van afvalwater. Volgens de memorie van toelichting behoeft op grond van deze bepaling formeel

302 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 2.

303 | Zie voor de toelichting op deze bepaling Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 96/97.

304 | Stb. 276. Behoudens het hier niet nader besproken nieuw in te voegen artikel 229, tweede lid, van de Gemeentewet, dat op 1 januari 2010 in werking treedt, treden de bepalingen op 1 januari 2008 in werking (Stb. 277). Zie over het wetsvoorstel Haveske 2006.

geen rekening te worden gehouden met de voorkeursvolgorde bij invulling van gemeentelijke zorgplichten.<sup>305</sup> Daaruit volgt dat een zorgplicht door de wetgever niet wordt beschouwd als een 'bevoegdheid' op grond van de Wm. De vraag is wat een zorgplicht dan wel behelst. In het onderstaande wordt nog nader op dit punt ingegaan.

Evenals onder de huidige wet is het uitgangspunt een algemeen verbod om zich, anders dan vanuit een inrichting, te ontdoen van afvalwater of andere afvalstoffen door deze in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater te brengen. In het nieuwe tweede lid van artikel 10.30 Wm wordt bepaald dat dit verbod niet geldt voor:

- huishoudelijk afvalwater in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater;
- afvloeiend hemelwater in een openbaar hemelwaterstelsel of in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, die blijkens het gemeentelijk rioleringsplan mede voor afvoer van afvloeiend hemelwater is bestemd. Onder een openbaar hemelwaterstelsel wordt verstaan een voorziening voor de inzameling en verdere verwerking van afvloeiend hemelwater, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast;
- grondwater in een openbaar ontwateringsstelsel of in een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, die blijkens het rioleringsplan mede voor afvoer van grondwater is bestemd. Een openbaar ontwateringsstelsel is een voorziening voor de inzameling en verdere verwerking van grondwater, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast.

Het is van belang op te merken dat de definities van 'huishoudelijk afvalwater' en 'bedrijfsafvalwater' zijn gewijzigd. Onder huishoudelijk afvalwater wordt verstaan afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden. Bedrijfsafvalwater is afvalwater dat vrijkomt bij door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, dat geen huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater of grondwater is. Ook stedelijk afvalwater wordt met de wijziging van de Wm gedefinieerd. Daaronder wordt verstaan huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater.

Bij AMvB kan in het belang van een doelmatig beheer van afvalwater voor in die AMvB aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling van het verbod worden gegeven en kan in concrete gevallen ontheffing worden verleend door burgemeester en wethouders. De op deze bevoegdheden betrekking hebbende bepalingen blijven ongewijzigd.

In de gewijzigde wet wordt de in artikel 10.33 Wm opgenomen zorgplicht nader afgebakend. Op dit moment verwijst deze bepaling naar een zorgplicht voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van 'afvalwater'. Ook relatief schone afvalwaterstromen vallen onder deze omschrijving. In de praktijk wordt overeenkomstig de Richtlijn stedelijk afvalwater en het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater overigens al een beperktere uitleg aan de zorgplicht gegeven. Het begrip 'afvalwater' wordt geïnterpreteerd als huishoudelijk en bedrijfsafvalwater waarvoor zuivering in een rioolwaterzuiveringsinstallatie is geëigend.<sup>306</sup> De nieuwe tekst van artikel 10.33 verplicht de gemeenteraad of burgemeester en wethouders zorg te dragen voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater door middel van een openbaar vuilwaterriool naar een inrichting als bedoeld in artikel 15a Wvo. Een openbaar vuilwaterriool is een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door een gemeente met het beheer is belast. Behalve transport naar een openbaar vuilwaterriool is ook transport naar afzonderlijke systemen of andere passende systemen in beheer bij gemeente, waterschap of een rechtspersoon die door gemeente of waterschap met het beheer is belast, mogelijk indien met die systemen blijkens het gemeentelijk rioleringsplan eenzelfde graad van bescherming van het milieu wordt bereikt. Daarmee worden bijvoorbeeld installaties voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA) bedoeld.<sup>307</sup> Hoewel zoals opgemerkt de doelstelling van de wijziging is om aan te sluiten bij de richtlijn en de praktijk, vallen onder de omschrijving van de zorgplicht desondanks nog steeds de relatief schone bronnen zoals hemelwater, aangezien de zorgplicht ziet op stedelijk afvalwater waaronder ook hemelwater wordt begrepen. Met betrekking tot hemelwater wordt echter in de Wwh ook een specifieke zorgplicht opgenomen (zie hierna).

Van de verplichting tot inzameling en transport van stedelijk afvalwater via het openbaar vuilwaterriool kan ook onder de nieuwe regeling door gedeputeerde staten op verzoek van het college van burgemeester en wethouders ontheffing worden verleend (artikel 10.33, lid 3). De ontheffingsgronden blijven ongewijzigd. De ontheffing behoeft niet meer voor een in de ontheffing bepaalde periode te

306 | Kamerstukken II,  
2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 8.

307 | Kamerstukken II,  
2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 9.

worden verleend. Nieuw is voorts dat gedeputeerde staten de ontheffing kunnen intrekken indien de ontwikkelingen in het gebied waarvoor de ontheffing is verleend, daartoe aanleiding geven. Daarbij wordt aangegeven binnen welke termijn in inzameling en transport van stedelijk afvalwater wordt voorzien (artikel 10.33, lid 4). De gemeente kan ook kiezen voor de verbrede zorgplicht waarbij zij in het gehele buitengebied de zorg voor verwijdering van huishoudelijk afvalwater op zich neemt. Daar waar aanleg van een openbaar vuilwaterriool niet doelmatig is, kan in plaats van het aanvragen van een ontheffing ook worden gekozen voor plaatsing en beheer van IBA's.<sup>308</sup>

308 | Kamerstukken II, 2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 10.

In de Wm is ten slotte in een nieuw artikel 10.32a een bevoegdheidsgrondslag gecreëerd op basis waarvan de gemeenteraad bij verordening kan bepalen dat bij het brengen van afvloeiend hemelwater of van grondwater op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, wordt voldaan aan de in die verordening gestelde regels en het brengen van afvloeiend hemelwater of grondwater in een voorziening voor het transport van stedelijk afvalwater binnen een bij de verordening aangegeven termijn wordt beëindigd. Van laatstgenoemde bevoegdheid mag geen gebruik worden gemaakt indien van degene bij wie afvloeiend hemelwater of grondwater vrijkomt redelijkerwijs geen andere wijze van afvoer van dat water kan worden geleverd. Voor het instrument van de verordening is gekozen omdat het stellen van regels uitsluitend bij AMvB geen recht zou doen aan de lokale verschillen, terwijl het stellen van regels bij vergunning of ontheffing tot te vele administratieve lasten zou leiden.<sup>309</sup> Of al dan niet tot het opstellen van een verordening wordt overgegaan is een keuze van de gemeenteraad. Waterschappen en provincies kunnen dit niet afdwingen met het oog de door hen te behartigen belangen. Uit het feit dat bij een aansluitvergunning voorschriften kunnen worden verbonden ter bescherming van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk vloeit niet voort dat het waterschap de bevoegdheid toekomt om eisen te stellen ten aanzien van de inhoud van de verordening.<sup>310</sup>

309 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 578, nr. 5, p. 6.

310 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 578, nr. 5, p. 7.

De gemeentelijke zorgplichten ten aanzien van hemelwater en grondwater moeten ook hun weerslag vinden in het gemeentelijk rioleringsplan waarin ook het beleid en de maatregelen met betrekking tot deze onderwerpen een plaats moeten krijgen. Artikel 4.22 Wm is op dat punt aangepast.

#### ***Aanpassing Wet op de waterhuishouding***

De wet leidt tevens tot herziening van de Wet op de waterhuishouding. Dit is

opmerkelijk omdat de Wwh wordt uitgebreid met zorgplichten ten aanzien van hemelwater en grondwater op gemeentelijk niveau terwijl de Wwh voor het overige het instrumentarium voor gemeentelijke bestuursorganen niet regelt. Ten aanzien van hemelwater worden in het toekomstige artikel 9a Wwh een tweetal specifieke zorgplichten geïntroduceerd. In de eerste plaats moeten gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders zorgdragen voor een doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater (zowel van particulier als openbaar terrein) voor zover van de ondoener redelijkerwijs niet kan worden geleverd het afvloeiend hemelwater op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen. Er bestaat beleidsmatig een voorkeur voor gescheiden riolering, maar dit is geen vereiste.<sup>311</sup> De gemeenteraad en het college dienen verder zorg te dragen voor doelmatige verwerking van het ingezamelde hemelwater.<sup>312</sup> Onder verwerken wordt in ieder geval verstaan: berging, transport, nuttige toepassing, het, al dan niet na zuivering, terugbrengen op of in de bodem of in het oppervlaktewater van ingezameld hemelwater, en het afvoeren naar een inrichting als bedoeld in artikel 15a Wvo.

Voorts dienen de gemeenteraad of het college eveneens zorg te dragen voor het in het openbaar gemeentelijk gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming te voorkomen of te beperken (artikel 9b Wwh). Deze zorgplicht geldt indien het treffen van maatregelen doelmatig is en niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Tot de te treffen maatregelen behoort onder andere de verwerking, waaronder in ieder geval wordt begrepen de berging, het transport, de nuttige toepassing en het, al dan niet na zuivering, op of in de bodem of in het oppervlaktewater brengen van ingezameld grondwater, waarmee kostbaar en schoon grondwater tot afvalwater wordt gereduceerd, en het afvoeren naar een zuiveringsinstallatie.

#### ***Beheer, zorgplichten en taken***

Zoals reeds is opgemerkt is het de bedoeling de bepalingen uit de wet op een later moment in te voegen in de Waterwet. Het is de vraag welke consequenties dit zal hebben. Het wetsvoorstel Waterwet regelt vooralsnog alleen de taken en instrumenten van waterbeheerders. Gemeenten behoren daar in de Waterwet niet toe. Zowel in het kader van het wetsvoorstel Waterwet als in de Wet gemeentelijke watertaken bestaat nog veel onduidelijkheid over datgene wat moet worden geduid als beheer, zorgplicht en taak. De terminologie is op dat punt in beide wetsvoorstellen verre van helder. Dit is niet zonder belang. De aanduiding 'zorgplicht' zou de associatie met inspanningsverplichting kunnen oproepen.

311 | Kamerstukken II, 2005-2006, 30 578, nr. 3, p. 11. Zie over dit onderwerp ook De Putter & Robbe 2005, p. 45 e.v.

312 | Opmerkelijk is dat artikel 9a tweede lid (verwerking) zodanig is geformuleerd dat deze zorgplicht rust op beide bestuursorganen terwijl artikel 9a eerste lid (inzameling) de zorgplicht neerlegt bij de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders.

313 | Zie over deze discussie de bijdrage van Van Rijswijk in Bolkestein e.a. 2007; Van Rijswijk & Groothuijse 2007; Jong 2007.

314 | Zie Havekes 2006.

315 | Zie daarover Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89/90.

316 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 12, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89/90.

Indien de gemeentelijke zorgplicht voor het stedelijk afvalwater zodanig zouden worden geduid, zou dat in strijd komen met de Richtlijn stedelijk afvalwater waar, zo blijkt ook uit jurisprudentie van het Hof van Justitie, resultaatsverplichtingen zijn opgenomen (zie paragraaf 12.2).<sup>313</sup> De memorie van toelichting gaat op de status van deze zorgplicht overigens niet expliciet in. Dat is anders waar het gaat om de zorgplicht voor grondwater en hemelwater, die blijkens de memorie van toelichting kennelijk een inspanningsverplichting behelzen, hoewel de tekst van het wetsvoorstel dat niet met zoveel woorden aangeeft.<sup>314</sup> Voor wat betreft grondwater is dat in het licht van de richtlijnverplichtingen geen probleem. Voor hemelwater ligt dit echter anders, aangezien dit onder de in de richtlijn opgenomen definitie van stedelijk afvalwater valt en de richtlijn zoals gezegd resultaatsverplichtingen omvat.

### 12.6.3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

In het wetsvoorstel Wabo wordt de zogenoemde omgevingsvergunning geïntroduceerd. Het wetsvoorstel gaat uit van één loket-gedachte. De Wm-vergunning zal onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. Van belang is dat ook de indirecte lozingen die thans nog onder het vergunningregime van de Wvo vallen, onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvergunning.<sup>315</sup> In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet is aangegeven dat randvoorwaarde voor deze aanpak is dat de waterbeheerder voldoende zeggenschap moet hebben over de regulering en handhaving van indirecte lozingen. Dit hangt samen met de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en is mede van belang met het oog op de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn water.<sup>316</sup> Voor de praktijk van het stedelijk afvalwaterbeheer is van belang dat ingeval van lozingen vanuit een inrichting in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, het tot verlening van de omgevingsvergunning bevoegd gezag het bestuursorgaan dat zorgdraagt voor het beheer van het zuiveringstechnische werk waarop het afvalwater vanuit die voorziening wordt gebracht, in de gelegenheid stelt advies uit te brengen naar aanleiding van de aanvraag (artikel 2.11). Het advies kan inhouden dat aan de vergunningvoorschriften worden verbonden met het oog op de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk of de krachtens hoofdstuk 5 Wm gestelde grenswaarden voor de kwaliteit van oppervlaktewater. Indien nadelige gevolgen niet kunnen worden voorkomen, kan het advies luiden dat de vergunning dient te worden geweigerd. De adviezen ter zake de voorschriften of het weigeren van de vergunning dienen door het bevoegd gezag in acht te worden genomen (artikel 2.16, eerste lid, onderdeel c, 6°), voor zover daardoor geen strijd ontstaat met de overige criteria

voor vergunningverlening en de bepalingen inzake het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Dit is mede van belang aangezien een deel van de criteria dient ter implementatie van de IPPC-richtlijn. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zorg te dragen voor de rechtmatigheid van de beslissing op de aanvraag.<sup>317</sup> De waterbeheerders kunnen tevens toezicht houden op indirecte lozingen. Sanctionerend optreden vindt plaats via het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en niet door de waterbeheerder. De waterbeheerder kan wel verzoeken om sanctionerend op te treden. Wanneer dit nodig is, omdat als gevolg van het niet naleven van de vergunning de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt belemmerd of grenswaarden worden overschreden, moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning aan het handhavingsverzoek van de waterbeheerder gevolg geven.<sup>318</sup>

317 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 107.

318 | Zie ook Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 13, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89/90.

☞ *Richtlijn 96/61/EEG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging<sup>319</sup>*





319 | Pb. L257/26. Laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) 166/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006, Pb. L 33.

320 | Zie over de IPPC-richtlijn uitvoerig Jongma 2002, p. 38 e.v.

321 | IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control.

### 13.1 ALGEMENE TOELICHTING<sup>320</sup>

Op 24 september 1996 heeft de Raad van de Europese Unie de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging vastgesteld (IPPC-richtlijn).<sup>321</sup> Op 30 oktober 1996 is de richtlijn in werking getreden en op 31 oktober 1999 moest de richtlijn in de lidstaten van de Europese Unie zijn geïmplementeerd. Doel van de richtlijn is om, op geïntegreerde wijze, milieuverontreiniging onder controle te houden, of te krijgen (artikel 1). Dit dient te gebeuren door, waar mogelijk, emissies naar lucht, water of bodem te voorkomen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met afvalmanagement. Als het niet mogelijk is om verontreiniging te voorkomen, dient deze zo veel mogelijk gereduceerd te worden, om op die wijze een zo hoog mogelijk beschermingsniveau voor het milieu als geheel te krijgen.

In de richtlijn wordt een ruime definitie van verontreiniging gehanteerd: het gaat om alle directe of indirecte 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 (artikel 2, tweede lid). Ook het begrip emissies wordt ruim opgevat: het betreft zowel het direct als indirect vrijkomen van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem, van zowel individuele als diffuse bronnen van de installatie (artikel 2, vijfde lid).

De reikwijdte van de richtlijn wordt beperkt doordat deze zich uitsluitend uitstrekt over emissies afkomstig uit installaties. Een installatie is een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I 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. Als gevolg van de beperking tot grote installaties wordt een groot deel van de activiteiten die tot milieuverontreiniging kunnen leiden, niet door de richtlijn gereguleerd.

De richtlijn is niet van toepassing op vele kleine installaties en ook niet op alle andere vormen van milieuverontreiniging die niet door installaties, maar door handelingen of door het gebruik van bepaalde producten worden veroorzaakt. Artikel 2 lid 9 geeft een definitie van het begrip vergunning. Daaruit blijkt dat een vergunning uit meerdere besluiten kan bestaan.

De reden voor een integrale benadering van milieuverontreiniging is dat aldus kan worden voorkomen dat bij een sectorale aanpak van milieuproblemen, emissies van het ene milieucompartiment afgewenteld worden op een ander milieucompartiment. Als voordeel van integratie wordt eveneens gezien dat zo een optimale afstemming van de juridische instrumenten mogelijk is, terwijl het rendement van de milieu-investeringen maximaal kan zijn. Door een integrale benadering kan de milieuverontreiniging in het ene compartiment (water, lucht of bodem) afnemen, terwijl deze in een ander compartiment toeneemt. De richtlijn staat dit toe, mits de totale verontreiniging afneemt.

### 13.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

#### ► ARTIKEL 3

Artikel 3 van de richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te treffen opdat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de installatie zo zal worden geëxploiteerd dat:

- a alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen, met name door de toepassing van de beste beschikbare technieken;
- b geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt;
- c overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen; waar dat niet gebeurt, moeten die stoffen ten nutte worden gemaakt of, wanneer dat technisch en economisch onmogelijk is, zodanig worden verwijderd dat milieu-effecten worden voorkomen of beperkt;
- d de energie op doelmatige wijze wordt gebruikt;
- e de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen, en de gevolgen daarvan te beperken;
- f bij de definitieve stopzetting van de activiteiten, de nodige maatregelen worden getroffen om het gevaar van verontreiniging te voorkomen en het exploitatieterrein weer in een bevredigende toestand te brengen.

#### ► ARTIKEL 4

De lidstaten dienen de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat geen nieuwe installatie wordt geëxploiteerd zonder een vergunning overeenkomstig de richtlijn. Artikel 2 lid 9 geeft een definitie van het begrip vergunning. Daaruit blijkt dat een vergunning uit meerdere besluiten kan bestaan. Indien er echter sprake is van meerdere besluiten en meerdere bevoegde gezagsinstanties, dan vereist de richtlijn dat de vergunningprocedures volledig worden gecoördineerd: zowel procedureel als inhoudelijk (zie artikel 7 en artikel 9).

#### ► ARTIKEL 6

In artikel 6 van de richtlijn staan de eisen die aan de aanvraag voor een vergunning worden gesteld. Lidstaten moeten er zorg voor dragen dat het bevoegd gezag beschikt over een aanvraag met een beschrijving van:

- a de installatie en de aard en de omvang van de activiteiten die daar plaatsvinden;
- b de grondstoffen en hulpmaterialen, de andere stoffen en de energie die in de installatie worden gebruikt of door de installatie worden gegenereerd;
- c de emissiebronnen van de installatie;
- d de situatie van de plaats waar de installatie komt;
- e aard en omvang van de voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de significante milieu-effecten van de emissies;
- f de beoogde technologie en de andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie;
- g zo nodig de maatregelen betreffende de preventie en de nuttige toepassing van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen;
- h de andere maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant, bedoeld in artikel 3;
- i de maatregelen die worden getroffen ter controle van de emissies in het milieu.

De aanvraag dient dus een beschrijving te bevatten van de aard en de omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de milieu-effecten van die emissies.

#### ► ARTIKEL 7

De lidstaten dienen maatregelen te treffen opdat de vergunningprocedure en vergunningvoorwaarden volledig worden gecoördineerd, wanneer verschillende bevoegde autoriteiten bij die procedure zijn betrokken. Op die wijze moet een doeltreffende geïntegreerde aanpak worden gerealiseerd. De bevoegde autoriteit dient aan een vergunning die voorwaarden te verbinden, die garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van de richtlijn. De vergunning moet worden geweigerd indien niet aan de eisen wordt voldaan.

Een verleende of gewijzigde vergunning moet de in de richtlijn voorgeschreven bepalingen bevatten inzake bescherming van lucht, water en bodem.

#### ► ARTIKEL 9

Artikel 9 vereist dat de vergunning alle maatregelen bevat om aan de richtlijn (met name aan artikel 3 en 10 van de richtlijn), te kunnen voldoen, om zo een hoog beschermingsniveau voor het milieu als geheel te garanderen. Dit betekent dat zowel bodem, lucht en water beschermd moeten worden.

Een vergunning dient in ieder geval emissiegrenswaarden te bevatten voor bepaalde verontreinigende stoffen (artikel 9 lid 3 en 4). De richtlijn bevat definities van emissiegrenswaarden evenals van milieukwaliteitseisen (artikel 2 lid 6 en 7). Deze emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de beste beschikbare technieken (artikel 9 lid 4 jo artikel 2 lid 11), waarbij technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke omstandigheden in acht moeten worden genomen.

Bij het bepalen van de beste beschikbare technieken kunnen ook economische aspecten een rol spelen, gezien de definitie van beste beschikbare technieken in artikel 2, lid 11, van de richtlijn. Beste beschikbare technieken zijn op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant onder redelijke voorwaarden toegankelijk zijn.

Vermeldenswaardig is de mogelijkheid die de richtlijn in artikel 9 lid 8 geeft, om naast een vergunning voor bepaalde categorieën van installaties, te kiezen voor algemene regels, mits in die algemene regels ook de integrale benadering en de overige eisen die de richtlijn stelt, in acht worden genomen. Dat de richtlijn slechts de mogelijkheid kent van algemene regels naast - en niet in plaats van - de vergunning is niet zo vreemd, omdat de richtlijn ziet op verontreiniging vanuit grote installaties die significante verontreiniging veroorzaken.

#### ► ARTIKEL 10

Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

#### ► ARTIKEL 11

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteit de ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken volgt of daarvan op de hoogte wordt gehouden.

#### ► ARTIKEL 12

Er dienen maatregelen te worden getroffen om ervoor te zorgen dat de exploitant de bevoegde autoriteiten in kennis stelt van wijzigingen in de exploitatie. Zo nodig stellen de bevoegde autoriteiten de vergunning of de voorwaarden bij. Een belangrijke wijziging in de exploitatie mag niet plaatsvinden zonder een vergunning overeenkomstig deze richtlijn.

De aanvraag van een vergunning en het besluit van de bevoegde autoriteiten, moeten betrekking hebben op de delen van de installatie en de in artikel 6 opgesomde punten waarop de wijziging van invloed kan zijn. De desbetreffende voorschriften van de artikelen 3 en 6 tot en met 10 en artikel 15 leden 1, 2 en 4 zijn van overeenkomstige toepassing.

#### ► ARTIKEL 13

De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten de vergunningvoorwaarden geregeld toetsen en zo nodig bijstellen. Deze toetsing moet in ieder geval plaatsvinden indien:

- a de door de installatie veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden opgenomen moeten worden;
- b belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;
- c bedrijfsveiligheid van het proces of de activiteit de toepassing van andere technieken vereist;
- d nieuwe wettelijke bepalingen van de Gemeenschap of de lidstaat zulks vereisen.

#### ► ARTIKEL 14

Op grond van deze bepaling dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat:

- a de vergunningvoorwaarden door de exploitant in zijn installatie worden vervuld;
- b de exploitant de bevoegde autoriteit geregeld de resultaten van zijn lozingscontrole mededeelt en zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt van voorvallen of ongevallen die het milieu significant beïnvloeden;

- c de exploitanten van de installaties de vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteit alle noodzakelijke assistentie verlenen om hen in staat te stellen de installaties te inspecteren, monsters te nemen en de informatie te verzamelen die nodig is voor het vervullen van hun taken in het kader van deze richtlijn.

#### 13.3 IMPLEMENTATIE VAN DE IPPC-RICHTLIJN

De richtlijn is in Nederland aanvankelijk zeer summier 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 werden het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (Ivb) en het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren aangepast met het oog op de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.<sup>322</sup> De regering meende dat deze implementatie volledig was.

Uit jurisprudentie en uit een ingebrekestelling door de Europese Commissie bleek echter dat van volledige implementatie geen sprake was. De Europese Commissie was van oordeel dat het toetsingskader uit de IPPC-richtlijn expliciet in de Nederlandse wetgeving zou moeten worden verankerd. Uiteindelijk heeft dit alsnog geleid tot een meer fundamentele herziening van de Wm en zijn ook de Wvo en het Ivb nogmaals aangepast.<sup>323</sup> De met het oog op de richtlijnverplichtingen gewijzigde Wm, Wvo en Ivb zijn op 1 december 2005 in werking getreden.<sup>324</sup> Op die datum is ook de Regeling aanwijzing BBT-documenten in werking getreden.<sup>325</sup>

##### 13.3.1 Reikwijdte

De reikwijdte van de richtlijn beperkt zich tot emissies die worden veroorzaakt door industriële installaties. De richtlijn geeft voor een aantal categorieën drempelwaarden waarmee de werkingssfeer nader wordt afgebakend.<sup>326</sup> In de Wm worden installaties die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, aangeduid als Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging-installaties (gpbv-installaties).

De richtlijn ziet niet op verontreinigingen door kleinere installaties, en evenmin op verontreinigingen die worden veroorzaakt door handelingen of activiteiten die niet vanuit installaties plaatsvinden. Dit betekent onder andere dat de richtlijn geen betrekking heeft op verontreinigingen vanuit diffuse bronnen. De vergunningplicht op grond van de Wvo en de Wm is ruimer dan op grond van de richtlijn is vereist en strekt zich mede uit over situaties die op grond van de richtlijn niet vergunningplichtig zijn.

<sup>322</sup> | Stb. 1997, 418; en Stb. 1999, 397.

<sup>323</sup> | Zie daarover Van den Broek 2007, Van Gestel 2004.

<sup>324</sup> | Wet van 16 juli 2005, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Stb. 432 en Besluit van 8 oktober 2005, houdende wijziging van het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer, Stb. 527.

<sup>325</sup> | Stcrt. 2005, 231.

<sup>326</sup> | Over de reikwijdte van deze drempelwaarden ontstaat in de praktijk soms discussie. Zie ABRvS 3 mei 2006, AB 2006, 254, m.nt. Jongma over bijlage 1 categorie 6.6 (veehouderijen).

### 13.3.2 Integrale afweging

Op grond van artikel 8.8 lid 1, onder b. Wm dienen bij de beslissing op de aanvraag te worden betrokken de gevolgen voor het milieu, *mede in hun onderlinge samenhang bezien*, die de inrichting kan veroorzaken mede gelet op de technische kenmerken en geografische ligging. Met het oog op de verplichting tot integrale afweging uit de richtlijn is de cursief weergegeven passage toegevoegd. Voorts dient ook het systeem van met elkaar samenhangende technische, administratieve en organisatorische maatregelen om de gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, te monitoren, te beheersen en, voor zover het nadelige gevolgen betreft, te verminderen, dat degene die de inrichting drijft, met betrekking tot de inrichting toepast, alsmede het milieubeleid dat hij met betrekking tot de inrichting voert, bij de afweging te worden betrokken. Ten aanzien van beide genoemde onderdelen geldt op grond van artikel 8.8 lid 4 een motiveringsplicht.

De IPPC-richtlijn eist een integrale milieubeoordeling, waarin alle maatregelen voor de bescherming van water, bodem en lucht zijn meegenomen. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen besluiten op grond van milieuwetgeving en waterwetgeving, waar de Nederlandse wetgeving wel van uit gaat. De integrale benadering in de richtlijn stemt overeen met de doelstelling van de Wm.<sup>327</sup>

De doelstelling van de Wvo sluit hierbij aan, hoewel daar de integrale benadering ontbreekt. De Wvo beoogt namelijk het bieden van een algemeen preventief toezicht op het lozen van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen op oppervlaktewateren, met het oog op de verschillende functies van oppervlaktewater. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden, die betrekking kunnen hebben op de bescherming van de waterkwaliteit en op de bescherming van een doelmatige werking van zuiveringstechnische werken (artikel 1 lid 5 Wvo). De Wvo eist echter geen integrale beoordeling van verschillende lozingen vanuit een inrichting.<sup>328</sup> Dit laat overigens onverlet dat in de praktijk integrale beoordeling soms wel plaatsvindt.

De beoordeling op grond van de Gww, die in het licht van de integrale beoordeling op grond van de richtlijn van belang kan zijn, valt buiten het kader van de integrale afweging, waarin de Wm en Wvo wel voorzien.

De richtlijn verplicht niet tot afgifte van één vergunningdocument. Indien er sprake is van meerdere besluiten en meerdere bevoegde bestuursorganen, vereist de IPPC-richtlijn dat de vergunningprocedures zowel procedureel als inhoudelijk volledig worden gecoördineerd. In de Nederlandse situatie komt het regelmatig voor dat een inrichting over meerdere milieuvergunningen dient te beschikken,

omdat niet bij elke verandering of uitbreiding wordt besloten tot een revisievergunning. Er kan ook sprake zijn van situaties waarin bijvoorbeeld een milieu- en een Wvo-vergunning of meerdere Wvo-vergunningen voor één inrichting moeten worden verleend. Het totaal van deze besluiten dient volledig aan de eisen van integrale afweging op grond van de richtlijn te voldoen. Zoals opgemerkt eist de Wvo echter geen integrale beoordeling van verschillende lozingen vanuit een inrichting. Inhoudelijke en procedurele afstemming wordt voor een deel bereikt door verwijzingen in de Wvo, waarin de regeling van de Wm van toepassing wordt verklaard. Dat geldt niet alleen voor procedurele aspecten (zie de artikelen 8.28 tot en met 8.34 Wm en de artikelen 7b tot en met 7d Wvo), maar ook voor het toetsingskader (artikelen 8.8 e.v. Wm en artikel 7 lid 5 Wvo).<sup>329</sup>

De afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning lijkt in eerste instantie redelijk te functioneren. Complicatie daarbij is wel dat voor het bevoegd gezag niet altijd duidelijk is of er zowel een Wvo- als een Wm-vergunning nodig is voor een bepaalde activiteit. Dit kan worden veroorzaakt door bijvoorbeeld onduidelijkheid over de begrippen inrichting en lozing. De afstemmingsregeling functioneert beter bij vergunningverlening voor nieuwe inrichtingen, dan voor bestaande inrichtingen. Bij een (ambtshalve) wijziging van de ene vergunning is niet zonder meer gelijktijdig een wijziging van de andere vergunning aan de orde. Dit kan slechts door middel van overleg tussen beide bevoegde bestuursorganen worden bewerkstelligd, aangezien de Wm noch de Wvo verplichten tot gelijktijdige herziening.<sup>330</sup> Bij bestaande inrichtingen kan een integrale beoordeling van de milieu-effecten van de gehele inrichting alleen plaatsvinden, indien de vergunninghouder daarom verzoekt of wanneer gebruik wordt gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 8.23 Wm. De Afdeling bestuursrechtspraak stelt geen strikte eisen aan naleving van de coördinatievoorschriften. Verwezen wordt naar de uitspraak van ABRvS van 23 februari 2005 in een zaak waarbij vergunningaanvragen aanvankelijk gecoördineerd waren behandeld maar het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning wegens dreigende termijnoverschrijding besloot de procedure met betrekking tot de Wm-vergunning zelfstandig voort te zetten (ontkoppeling). Verder had het Wm-gezag in strijd met artikel 7b lid 4 Wvo geen advies uitgebracht over de aanvraag met betrekking tot de Wvo-vergunning. Wel was tussen het bevoegd gezag op grond van de Wm en het bevoegd gezag op grond van de Wvo overleg gevoerd over de onderlinge samenhang van beide vergunningen en had inhoudelijke afstemming plaatsgevonden. De Afdeling passeerde om die reden de gebreken in de totstandkoming van de Wvo-vergunning met toepassing van artikel 6:22 Awb.<sup>331</sup>

<sup>327</sup> | Artikel 9.1 van de richtlijn en artikel 1.1 Wm.

<sup>328</sup> | Zie Knijff en Van Rijswijk 2001 en Van Rijswijk 2001.

<sup>329</sup> | Jongma 2002, p. 102 e.v.

<sup>330</sup> | Zie ook Jongma 2002, p. 104.

<sup>331</sup> | ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 346, m.nt. Michiels.

### 13.3.3 Voorschriften

Uit artikel 8.11, lid 3 Wm vloeit thans voort dat in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften worden verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken.<sup>332</sup> Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Onder beste beschikbare technieken wordt op grond van artikel 1.1. tweede lid Wm verstaan: 'voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die - kosten en baten in aanmerking genomen - economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.'

Omtrent de wijze waarop de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden bepaald kunnen bij of krachtens AMvB regels worden gesteld. Van deze bevoegdheid is gebruik gemaakt in artikel 5a.1 Ivb en de Regeling aanwijzing BBT-documenten. In artikel 5a.1 Ivb is bijlage IV van de richtlijn omgezet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kent een belangrijke betekenis toe aan BBT-documenten.<sup>333</sup> Bij afwijking van BBT-documenten zal het bevoegd gezag moeten aangeven op basis van welke argumenten het van mening is toch voldoende rekening te hebben gehouden met de verplichting om bij vergunning de beste beschikbare technieken op te leggen.<sup>334</sup> Toepassing van de beste toepasbare technieken laat ruimte voor een economische afweging.<sup>335</sup>

Zowel de IPPC-richtlijn als de Wm (en de Wvo) hebben een voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften.<sup>336</sup> Op grond van artikel 8.12 Wm worden bij de voorschriften emissiegrenswaarden<sup>337</sup> gesteld voor stoffen of voor daarbij aan te wijzen groepen, families of categorieën van stoffen - in het bijzonder die, genoemd in bijlage III van de IPPC-richtlijn - die in aanmerkelijke hoeveelheden uit de inrichting kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen water,

lucht en bodem nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden wordt uitgegaan van de emissies op het punt waar zij de bron, in voorkomend geval na reiniging, verlaten, tenzij dat redelijkerwijs niet mogelijk is. De emissiegrenswaarden worden vastgesteld zonder rekening te houden met een mogelijke verdunning. Bij het vaststellen van emissiegrenswaarden voor afvalwater dat in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater wordt gebracht, kan rekening worden gehouden met het effect van een zuiveringstechnisch werk waarop die voorziening is aangesloten, voor zover daarvan geen nadeliger gevolgen voor het milieu zijn te verwachten en voldaan wordt aan de bepalingen die gelden ter uitvoering van richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, en de ter toepassing daarvan geldende richtlijnen. Het begrip emissies wordt in artikel 1.1 lid 2 Wm ruim opgevat. Daaronder worden begrepen: stoffen, trillingen, warmte die, of geluid dat direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem worden, onderscheidenlijk wordt gebracht.

### 13.3.4 Weigeringsgrond

Sinds de wijziging van de Wm in verband met de implementatie van de IPPC-richtlijn bevat artikel 8.10 Wm een aanvullende weigeringsgrond inhoudende dat, indien door vergunningverlening niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, de vergunning moet worden geweigerd. Wij wijzen erop dat het opleggen van de beste beschikbare technieken niet in alle gevallen toereikend is. Wanneer sprake is van dwingende milieukwaliteitsnormen die alleen kunnen worden bereikt door striktere eisen te stellen dan BBT dienen deze eisen te worden opgelegd, aangezien de milieukwaliteitseisen gelet op artikel 10 van de richtlijn in acht moeten worden genomen. Verwezen wordt in dit verband eveneens naar artikel 8.8 lid 3 Wm.

### 13.3.5 Actualiserings- en intrekingsplicht

Op grond van artikel 8a.1 Ivb dient het bevoegd gezag op grond van de Wm of de Wvo toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 8.22, lid 1 Wm indien:

- de door de inrichting of onderdelen daarvan veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de emissiegrenswaarden die zijn vastgesteld in de aan de vergunning verbonden voorschriften, gewijzigd moeten worden of daarin nieuwe emissiegrenswaarden vastgesteld moeten worden;

<sup>332</sup> | Zie IPPC en lozingsvergunningen, Handreiking voor de Wvo-vergunningverlening, Inspectie Verkeer en Waterstaat 1 december 2006.

<sup>333</sup> | O.a. ABRvS 26 april 2006, AB 2006, 244, m.nt. Jongma. Zie over de doorwerking van Europese BREF-documenten Jongma 2006.

<sup>334</sup> | ABRvS 15 februari 2006. LJN: AV1746.

<sup>335</sup> | Artikel 2, lid 11, van de richtlijn.

<sup>336</sup> | Artikel 9, lid 4, van de IPPC-richtlijn en artikel 8.12 lid 1 Wm (en voor de Wvo middels artikel 7 lid 4 Wvo). Bij doelvoorschriften wordt alleen een te bereiken resultaat voorgeschreven, waarbij het de vergunninghouder vrij staat te kiezen op welke wijze hij dit resultaat wenst te bereiken. Bij middelvoorschriften wordt ook aangegeven met welke middelen en op welke wijze dit resultaat bereikt dient te worden.

<sup>337</sup> | Emissiegrenswaarde: massa gerelateerd aan bepaalde parameters, dan wel concentratie of niveau van een emissie uit een of meer bronnen, die gedurende een bepaalde periode niet mag worden overschreden (artikel 1.1 lid 2 Wm).

- belangrijke veranderingen in de beste bestaande technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;
- de noodzaak om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken de toepassing van andere technieken vereist.

Deze bepaling in het Ivb implementeert de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 13 van de IPPC-richtlijn.

Indien door toepassing van artikel 8.22 lid 2 Wm redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting geldende beste beschikbare technieken worden toegepast (artikel 8.25 Wm), moet de vergunning worden ingetrokken.

### 13.3.6 Algemene regels

De IPPC-richtlijn geeft in artikel 9 lid 8 de mogelijkheid om, naast een vergunning voor bepaalde categorieën van installaties, te kiezen voor algemene regels, mits in die algemene regels ook de integrale benadering en de overige eisen die de richtlijn stelt, in acht worden genomen. Dat de IPPC-richtlijn slechts de mogelijkheid kent van algemene regels naast - en niet in plaats van - de vergunning is niet zo vreemd, omdat de richtlijn ziet op verontreiniging vanuit grote installaties die significante verontreiniging veroorzaken. Ook de Wm en de Wvo voorzien in de mogelijkheid om algemene regels vast te stellen, zowel in aanvulling op, als in plaats van een vergunning. Artikel 8.40 Wm en artikel 2a lid 2 Wvo sluiten algemene regels voor gpbv-installaties uit.

338 | Zie Van den Broek 2007.

### 13.3.7 Herziening vergunningen bestaande installaties<sup>338</sup>

Op grond van artikel 22.1a Wm en artikel 31c Wvo dienden vergunningen voor (lozingen vanuit) inrichtingen waartoe gpbv-installaties behoren, voor zover die niet in overeenstemming waren met de regels die voor 31 oktober 2007 ter uitvoering van de EG-richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging bij of krachtens de Wm zijn gesteld, uiterlijk met ingang van die datum daarmee in overeenstemming te zijn.

## 13.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

### 13.4.1 Ontbreken integrale afweging bij meerdere lozingen

Het systeem van de Wvo, waar vergunning wordt verleend voor afzonderlijke lozingen, is niet volledig in overeenstemming met de IPPC-richtlijn. De Wvo schrijft immers niet voor dat verschillende lozingen vanuit één inrichting integraal moe-

ten worden beoordeeld.<sup>339</sup> De in paragraaf 13.6 genoemde artikelen 6.1 en 6.12 uit het wetsvoorstel Waterwet kunnen als instrument worden ingezet om te voorzien in deze lacune. Knelpunt is bovendien dat de Wvo, in tegenstelling tot de Wm, niet voorziet in revisievergunningen waarbij verschillende oudere vergunningen voor één inrichting integraal worden herzien.<sup>340</sup>

### 13.4.2 Ontbreken afstemming Grondwaterwet

De implementatie van de richtlijn is niet voldoende als gevolg van het ontbreken van procedurele en inhoudelijke afstemming tussen de vergunning op grond van de Gww enerzijds en de Wm- en Wvo-vergunning anderzijds. Er is noch voorzien in een afstemmingsconstructie voor de totstandkoming van vergunningen, noch in een wijze waarop de milieugevolgen inhoudelijk integraal kunnen worden beoordeeld. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen grondwater en oppervlaktewater, en beoogt de kwaliteit van beide te beschermen. In de Waterwet zal de vergunning op grond van de Gww worden geïncorporeerd in de watervergunning.

Ten overvloede wordt ten aanzien van de regeling in de Wbb omtrent het kwalitatief grondwaterbeheer het volgende opgemerkt. De aspecten ten aanzien van bodem en grondwater worden geregeld in de Wm-vergunning, voor zover het gaat om vergunningplichtige inrichtingen op grond van de Wm. Deze Wm-vergunning kan vervangen worden door algemene regels. De Wbb kent eveneens algemene regels voor handelingen die bedreigend voor de kwaliteit van de bodem kunnen zijn, alsmede een algemene zorgplichtbepaling, die geldt voor een ieder die de kwaliteit van de bodem in gevaar brengt. Hier is dus geen extra beschikking die geïntegreerd zou moeten worden naar aanleiding van de IPPC-richtlijn. AMvB's die tot stand zijn gekomen op grond van de Wbb, moeten aan de eisen van de IPPC-richtlijn voldoen.

### 13.4.3 Afstemming Wm-Wvo

Ook de afstemmingsregeling voor de Wm- en de Wvo-vergunning voldoet niet volledig aan de eisen van de IPPC-richtlijn. Dat speelt met name in die gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de melding op grond van artikel 8.19 Wm. In die gevallen bestaat geen verplichting tot afstemming met de Wvo.<sup>341</sup> Voor de wijzigingen in de inrichting waarvoor op grond van de Wm kan worden volstaan met een melding, kan geen integrale beoordeling worden gegarandeerd. Zo wordt bij een melding op grond van de Wm niet gekeken welke gevolgen de verandering in de inrichting voor de toegestane lozingen zou kunnen hebben. Anderzijds kan het onterecht gebruik maken van de melding ertoe leiden, dat ook de verleende Wvo-

339 | ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 346, m.nt. FM, waarin de Afdeling bevestigt dat geen wettelijke plicht bestaat tot het gelijktijdig aanvragen van twee of meer Wvo-vergunningen noch tot het gecoördineerd behandelen van die aanvragen.

340 | ABRvS 30 maart 1999, MR 1999, nr. 58 m.nt. Van Rijswijk. In de praktijk wordt overigens wel met revisievergunningen gewerkt.

341 | Knijff & Van Rijswijk 2001 en Van Rijswijk 2001.

vergunning moet worden vernietigd, omdat er geen toepassing is gegeven aan de afstemmingsregeling. Termijnoverschrijdingen door het ene bevoegde gezag kunnen tot problemen leiden voor het andere bevoegde gezag. Bij het geheel niet toepassen van de afstemmingsregeling leidt dit - omdat tot niet-ontvankelijkheid besloten moet worden - tot vernietiging van de vergunning(en). Bij het niet juist toepassen van de afstemmingsregeling kan ook dit leiden tot vernietiging van beide vergunningen. De Afdeling kan de vergunningen echter ook in stand laten, wanneer het niet toepassen van de afstemmingsregeling noch het milieu, noch de belangen van derden schaadt. Toch kan ook in gevallen waarin geen sprake is van een inhoudelijke samenhang tussen beide vergunningen, beter worden gekozen voor het uitbrengen van een advies aan het andere bevoegde gezag, waarin dit wordt gemeld en gemotiveerd. Heeft er wel afstemming plaatsgevonden, maar is dit niet op correcte wijze gebeurd, dan kan dit betekenen dat beide vergunningen worden vernietigd. Dit is het geval, wanneer er wel een inhoudelijke samenhang bestaat tussen beide vergunningen. Het is om bovengenoemde redenen niet duidelijk of de afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning geheel tegemoetkomt aan een integrale beoordeling van de milieu-effecten van een activiteit. Er zijn voldoende argumenten aan te dragen waarom dit niet zo is. Daarmee bestaat ook het risico, dat niet voldaan wordt aan de eisen die de IPPC-richtlijn aan een integrale beoordeling stelt.

### 13.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wvo en de Gww. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling voor de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen. Het wetsvoorstel Waterwet biedt wel mogelijkheden voor een integrale afweging. Zie hiervoor paragraaf 13.4 en 13.6.

### 13.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

De vergunningsystematiek in de Wm en de Wvo zal worden gewijzigd als gevolg van respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. Op het moment van afronding van dit boek waren wetsvoorstellen voor deze herziening aanhangig bij de Tweede Kamer. In de Waterwet zullen bepalingen met betrekking tot de watervergunning worden opgenomen. Daarin worden de vergunningen met betrekking tot handelingen in het watersysteem geïntegreerd. Deze vergunningen (en dus ook de Wvo- en Gww-vergunningen) worden derhalve niet in de toekomstige Wabo geregeld. In de Wabo wordt wel onder andere het vergunningstelsel van de Wm geïntegreerd. In de Waterwet en de Wabo zullen bepalingen worden opgenomen over de coördinatie van de behandeling van vergunningen. Deze regeling is op hoofdlijnen dezelfde als thans voor de coördinatie van de Wm- en de Wvo-vergunning is opgenomen in de artikelen 7b tot en met 7e Wvo, echter de coördinatieverplichting is in artikel 6.19 van het wetsvoorstel beperkt tot gevallen waarin dit op grond van de IPPC-richtlijn verplicht is. Op grond van artikel 6.22 van het wetsvoorstel kan de aanvrager er om verzoeken de coördinatieverplichting ook toe te passen op lozingen vanuit inrichtingen waartoe geen IPPC-installatie behoort.<sup>342</sup>

Het wetsvoorstel Waterwet biedt mogelijkheden tot integrale afweging van meerdere lozingen.<sup>343</sup> Het voorstel voorziet in een gemeenschappelijke 'watervergunning' (artikel 6.1 e.v.). Daarnaast wordt er in artikel 6.12 in voorzien dat, indien een aanvraag betrekking heeft op een handeling of 'samenstel van handelingen' waarvoor meer dan één bestuursorgaan bevoegd gezag is, daarop wordt beslist door het hoogste gezag. Indien er geen sprake is van een hoogste gezag dan wordt op de aanvraag beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht. Overigens is het in laatstgenoemde situatie ook mogelijk dat betrokken bestuursorganen uit hun midden gezamenlijk het bestuursorgaan aanwijzen dat op de aanvraag zal beslissen.

<sup>342</sup> | Zie ook de toelichting op de voorgestelde regeling: Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 126.

<sup>343</sup> | Zie hierover reeds ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 346, m.nt. FM naar aanleiding van het voorontwerp Waterwet.

☞ *Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand<sup>344</sup> en Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna<sup>345</sup>*





344 | Pb. L 103, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 807/2003 van de Raad van 14 april 2003, Pb. L 122.

345 | Pb. L 206, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006, Pb. L 363.

346 | Zie uitgebreid over de richtlijnverplichtingen Backes e.a. 2004.

In dit hoofdstuk worden de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn gezamenlijk besproken, aangezien beide richtlijnen in de Nederlandse wetgeving geïntegreerd zijn geïmplementeerd en voor een goed begrip van de materie een samenhangende beschouwing noodzakelijk is. Onderstaand worden eerst de verplichtingen uit beide richtlijnen geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op de implementatie van de richtlijnverplichtingen<sup>346</sup>, nog resterende gebreken in de implementatie en de betekenis daarvan voor de praktijk van het waterbeheer.

#### 14.1 ALGEMENE TOELICHTING VOGELRICHTLIJN

De Vogelrichtlijn heeft als doel om alle in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie in stand te houden. Aanleiding voor het opstellen van de richtlijn vormde de snelle achteruitgang van populaties van een aantal vogelsoorten. Deze achteruitgang dreigde het biologisch evenwicht ernstig te verstoren. De ontwikkeling van populaties van vogelsoorten worden voor een deel beïnvloed door natuurlijke omstandigheden. Deze omstandigheden worden niet bestreken door de richtlijn. Daarnaast kunnen er menselijke activiteiten van invloed zijn. Daarbij kan worden gedacht aan verontreiniging en vernietiging van verblijfplaatsen, alsmede aan het vangen en vernietigen van vogels.

De Vogelrichtlijn heeft een ruime reikwijdte en heeft niet alleen betrekking op de bescherming van vogels, maar beoogt ook bescherming van eieren, nesten en leefgebieden. Voor bepaalde soorten zijn speciale beschermingsmaatregelen nodig ten aanzien van de verblijfplaats, om het voortbestaan en de voortplanting in het verspreidingsgebied veilig te stellen. Een doeltreffende bescherming van vogelsoorten is een grensoverschrijdend milieuvraagstuk dat een gemeenschappelijke inzet van de lidstaten vergt.

Om de beoogde bescherming gestalte te geven, verplicht de Vogelrichtlijn de lidstaten enerzijds om maatregelen te nemen die zich richten op de directe bescherming van alle in het wild levende soorten (soortenbescherming) en anderzijds om maatregelen te nemen ter bescherming van de leefgebieden van de in bijlage I bij de richtlijn genoemde soorten (gebiedsbescherming). De meest geschikte leefgebieden voor de in deze bijlage genoemde soorten moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone. Uit de kwalificatie als speciale beschermingszone vloeit de verplichting voort om maatregelen te nemen gericht op de instandhouding en bescherming van de binnen het aangewezen gebied voorkomende soort(en). Evenals de hierna te bespreken Habitatrichtlijngebieden maken de

speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn zijn of worden aangewezen, deel uit van het Natura 2000-netwerk.

#### 14.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN OP GROND VAN DE VOGELRICHTLIJN<sup>347</sup>

##### 14.2.1 Soortenbescherming

###### ► ARTIKELEN 5 TOT EN MET 8

Uitgangspunt van de richtlijn vormt de verplichting van de lidstaten om zorg te dragen voor directe bescherming van soorten. Deze bescherming moet bestaan uit maatregelen die verbieden:

- a (vervoer en bezit voor) verkoop van (delen van) vogels;
- b het houden van vogels die niet mogen worden gevangen of bejaagd;
- c het opzettelijk storen van vogels (voor zover dit van wezenlijke invloed is);
- d het opzettelijk vangen of doden;
- e het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten en eieren;
- f het wegnemen van nesten;
- g het rapen en in bezit hebben van eieren.

Ten aanzien van bepaalde soorten is de verkoop (soorten genoemd in bijlage III/1) of jacht (soorten genoemd in bijlage II) onder voorwaarden wel toegestaan. Daarbij moet echter worden bezien in hoeverre dit zich verdraagt met de doelstellingen van de richtlijn. De in bijlage IV van de richtlijn genoemde methoden voor het vangen en doden van vogels dienen door de lidstaten te worden verboden. Uit de artikelen 5 tot en met 8 van de richtlijn vloeit voort dat de wetgeving van de lidstaten moet voorzien in een stelsel van verbodsbepalingen en beperkingen. Opgemerkt dient te worden dat de Vogelrichtlijn, anders dan de Habitatrichtlijn, geen onderscheid maakt tussen prioritaire soorten en overige soorten. Op dit punt wordt later nader ingegaan.

###### ► ARTIKEL 9

De Vogelrichtlijn staat toe dat de regelgeving van de lidstaten voorziet in uitzonderingen op de hiervoor genoemde verboden. Allereerst is van belang dat een ontzetting alleen mag worden verleend om de in artikel 9 van de richtlijn genoemde redenen. Deze betreffen bijvoorbeeld het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, het voorkomen van schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, en doeleinden van onderwijs en onderzoek. Verder moet, voordat toestemming mag worden verleend, worden onderzocht of geen andere bevredigende oplossing bestaat. Dit impliceert dat een alternatievenonderzoek dient plaats te vinden. De uitzonderingsmogelijkheden op grond van de Vogelrichtlijn hebben

347 | De implementatietermijn is op 25 april 1981 verstreken.

een beperktere strekking dan die op grond van de Habitatrichtlijn, aangezien in de Vogelrichtlijn niet de mogelijkheid is opgenomen een ontheffing te verlenen wegens economische dwingende redenen van groot openbaar belang (zie daarover hierna bij de bespreking van de Habitatrichtlijn). Bij de implementatie van de uitzonderingen op de verbodsbepalingen moeten de lidstaten verder aangeven voor welke soorten mag worden afgeweken, welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan, en wie bevoegd is te beslissen over het verlenen van een ontheffing.

#### 14.2.2 Gebiedsbescherming

De Vogelrichtlijn maakt een onderscheid tussen twee typen beschermingszones. Artikel 3 van de Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten om alle nodige maatregelen te nemen om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang daarvan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Artikel 3 lid 2 geeft aan dat dit 'in de eerste plaats' plaatsvindt door middel van vier in dat artikellid genoemde maatregelen, waaronder de instelling van beschermingszones. Uit het systeem van de Vogelrichtlijn, met name de onderlinge samenhang tussen de artikelen 3 en 4, kan worden afgeleid dat het instellen van beschermingszones voor de soorten die onder de werking van artikel 3 van de Vogelrichtlijn vallen, een van de mogelijke maatregelen betreft, maar niet steeds is vereist. Dit kan tevens worden afgeleid uit het arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2002 waarin Ierland werd veroordeeld aangezien onvoldoende maatregelen waren getroffen om voor het moerassneeuwhoen (een soort die op grond van artikel 3 van de Vogelrichtlijn dient te worden beschermd) een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang daarvan te beschermen. Het Hof concludeert in dit arrest in algemene zin dat onvoldoende maatregelen zijn genomen, maar niet dat Ierland het leefgebied als beschermingszone had dienen aan te wijzen.<sup>348</sup> Kort gezegd, bij toepassing van artikel 3 van de Vogelrichtlijn kan het instellen van een beschermingszone als maatregel worden genomen, maar het staat de lidstaten vrij om andere beschermingsmaatregelen te nemen.

#### ► ARTIKEL 4, LID 1 AANWIJZING SPECIALE BESCHERMINGSZONES BIJLAGE-I-SOORTEN EN TREKVOGELS

Artikel 4, lid 1 Vogelrichtlijn bevat de verplichting voor de lidstaten om door middel van de aanwijzing als speciale beschermingszone leefgebieden van de bijlage-I-soorten te beschermen. Daarin is bepaald dat de lidstaten verplicht zijn de, met name naar aantal en oppervlakte meest geschikte leefgebieden voor zeldzame,

kwetsbare of anderszins bedreigde soorten die zijn opgenomen in genoemde bijlage, aan te wijzen als speciale beschermingszone. Eenzelfde verplichting vloeit voort uit artikel 4, lid 2 met betrekking tot gebieden waar geregeld trekvogels voorkomen. Daarbij wordt rekening gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar de richtlijn van toepassing is, ten aanzien van de broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Bij de aanwijzing mogen uitsluitend ornithologische criteria een rol spelen.<sup>349</sup> In dit verband heeft de IBA-lijst een richtinggevende functie (dit is de door de Europese Commissie opgestelde 'Inventory of Important Bird Areas in the European Community'). Deze lijst wordt gezien als een vermoeden van bewijs. Dit betekent dat, indien een gebied op deze lijst voorkomt, mag worden aangenomen dat het tot de meest belangrijke gebieden behoort, tegenbewijs daargelaten.<sup>350</sup> Het tegenbewijs kan betrekking hebben op een aantal aspecten. In de eerste plaats kan het zijn dat de lijst een onjuistheid bevat. Daarnaast kan de feitelijke situatie van een gebied inmiddels zodanig zijn verslechterd dat het niet meer tot de meest geschikte gebieden kan worden gerekend. Ook het omgekeerde kan zich voordoen, namelijk dat een gebied ten onrechte niet op de lijst is vermeld. Eenmaal aangewezen gebieden moeten in stand worden gehouden. Grenswijzigingen of verkleining van een beschermingszone zijn alleen toegestaan indien de van de beschermingszone uitgesloten zones niet langer kunnen worden aangemerkt als voor de instandhouding van in het wild levende vogelsoorten meest geschikte gebieden.<sup>351</sup>

#### ► ARTIKEL 7 HABITATRICHTLIJN EN ARTIKEL 4, LID 4 VOGELRICHTLIJN RECHTSGEVOLGEN AANWIJZING ALS SPECIALE BESCHERMINGSZONE

In de praktijk kunnen zich met betrekking tot de verplichting tot aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van artikel 4 van de Vogelrichtlijn twee situaties voordoen. De eerste situatie betreft die waarin een gebied als speciale beschermingszone kwalificeert en ook door een lidstaat als zodanig is aangewezen. Voor deze situatie worden de rechtsgevolgen van de aanwijzing geregeld in artikel 7 van de Habitatrichtlijn. Daaruit volgt dat artikel 6, leden 2, 3, en 4 van de Habitatrichtlijn van toepassing zijn op de ingevolge artikel 4 van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. Op artikel 6 van de Habitatrichtlijn wordt hierna nader ingegaan. Wij merken overigens op dat artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn niet van toepassing is op speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen. Een met artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn vergelijkbare verplichting is opgenomen in artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn.

<sup>348</sup> | Zaak C-117/00, Jur. 2002, p. I-05335, M en R 2002, nr. 92, m.nt. Verschuuren.

<sup>349</sup> | Zaak C-44/95, Jur. 1996, p. I-03805, M en R 1996, nr. 115, m.nt. Jans.

<sup>350</sup> | In zaak C-3/96, Jur. 1998, p. I-03031, AB 1998, 403 m.nt. Backes, M en R 1998, nr. 68, m.nt. Jans, is het Hof van Justitie expliciet ingegaan op de betekenis van de IBA-lijst.

<sup>351</sup> | Zaak C-191/05, Jur. 2006, p. I-06853, M en R 2007, nr. 1, m.nt. De Bruin.

352 | Zaak C-374/98, Jur. 2000, p. I-10799, M en R 2001, nr. 24, m.nt. Verschuuren, BR 2001, p. 303 e.v. m.nt. Soppe, AB 2001, 24, m.nt. Backes, JM 2001/43, m.nt. Bouma.

Het kan ook zo zijn dat een gebied weliswaar kwalificeert als speciale beschermingszone, maar desondanks niet door de lidstaat is aangewezen. Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 7 december 2000 bepaald dat bij gebieden die niet als speciale beschermingszone zijn aangewezen, maar wel als zodanig kwalificeren, niet artikel 6 leden 2, 3 en 4 van de Habitatrichtlijn, maar het veel strengere regime van artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn moet worden toegepast.<sup>352</sup> Deze bepaling verplicht de lidstaten passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels daar worden verstoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering of verstoring van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones moeten de lidstaten zich inzetten om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen. Uit artikel 4 lid 4 vloeit een vergaande beschermingsverplichting voort. Uit het arrest van het Hof van Justitie in de Leybuchtzaak volgt dat deze bepaling de lidstaten weinig ruimte laat voor maatregelen die de kwaliteit van de speciale beschermingszone doen verslechteren. Dit is slechts toegestaan, indien sprake is van buitengewone omstandigheden, te weten redenen in verband met een algemeen belang dat van hogere orde is dan het door de richtlijn nagestreefde belang op milieugebied. Economische, recreatieve en visserijbelangen worden door het Hof niet als zodanig beschouwd.<sup>353</sup> Indien deze belangen een bepaalde activiteit absoluut noodzakelijk maken, moeten deze in ieder geval tot een zo beperkt mogelijke aantasting leiden en dient de aantasting ter plaatse te worden gecompenseerd.

### 14.3 ALGEMENE TOELICHTING HABITATRICHTLIJN

De achteruitgang van natuurlijke habitats op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie en de bedreiging van soorten vormde de aanleiding voor de totstandkoming van de Habitatrichtlijn. Hoofddoelstelling van de richtlijn is om de biologische diversiteit te behouden door maatregelen te treffen ten behoeve van de instandhouding van bedreigde habitats en soorten. De richtlijn voorziet (evenals de Vogelrichtlijn) in gebiedsbeschermende maatregelen en maatregelen gericht op directe soortenbescherming. De gebiedsbeschermende maatregelen bestaan uit de aanwijzing van speciale beschermingszones. Deze moeten leiden tot een coherent Europees ecologisch netwerk (Natura 2000), waarvan ook de op grond van de Vogelrichtlijn aangewezen gebieden onderdeel uitmaken. Het netwerk bestaat - wat betreft de Habitatrichtlijn - uit gebieden met in bijlage I bij de richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats, en habitats van soorten genoemd in bijlage II. In bijlage I en II zijn tevens habitats en soorten aangegeven die gevaar lopen te verdwijnen. Deze worden aangeduid als prioritaire

habitats en soorten. Doel van de maatregelen is om het natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of voor zover nodig te herstellen. Een gunstige staat van instandhouding betekent dat:

- a het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen;
- b de voor behoud op termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan;
- c de staat van instandhouding van de voor die habitats typische soorten gunstig is.

In samenhang met de aanwijzing als speciale beschermingszone moeten de lidstaten een regime ter bescherming van de gebieden in hun nationale regelgeving opnemen.

Wat betreft de maatregelen gericht op directe bescherming van soorten maakt de richtlijn een onderscheid in twee categorieën. Ten aanzien van de soorten genoemd in bijlage IV van de richtlijn moeten de lidstaten een strikt beschermingsregime bestaande uit verbodsbepalingen in de regelgeving opnemen. Onder in de richtlijn genoemde voorwaarden kan ontheffing van de verboden worden verleend. Voor de soorten genoemd in bijlage V geldt een soepeler regime waarbij aan de lidstaten beoordelingsruimte is toegekend. Het is aan de lidstaten overgelaten om, tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelstelling van de richtlijn, te bepalen of beschermingsmaatregelen nodig zijn. De hiervoor genoemde ontheffingsmogelijkheid geldt ook ten aanzien van de bijlage-V-soorten.

### 14.4 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN OP GROND VAN DE HABITATRICHTLIJN

#### 14.4.1 Soortenbescherming

##### ► ARTIKEL 12 TOT EN MET 15

De richtlijn maakt een onderscheid tussen communautair belangrijke planten- en diersoorten waarvoor de lidstaten bijzondere beheersmaatregelen kunnen treffen als zij dat nodig achten (bijlage V), en planten- en diersoorten die strikt moeten worden beschermd (bijlage IV). Voor de bescherming van bijlage-IV-soorten moet een stelsel van verbodsbepalingen worden ingesteld.<sup>354</sup> Artikel 12 leden 1 en 2 bevat een uitgebreide lijst van verboden die met betrekking tot de in bijlage IV onder a genoemde diersoorten in de nationale regelgeving moet worden opgenomen. Deze verboden betreffen:

- a het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;
- b het opzettelijk verstoren van soorten;

<sup>354</sup> | Zie hierover Backes 2000b.

- c het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;
- d de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen;
- e het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimen (hier geldt een uitzondering voor reeds vóór de inwerkingtreding van de richtlijn legaal onttrokken specimen).

De verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de dieren zich bevinden.

Artikel 13 verplicht tot een stelsel van verbodsbepalingen voor de bescherming van de in bijlage IV onder b vermelde plantensoorten. Deze verboden betreffen:

- a het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimen van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied;
- b het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimen van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van de richtlijn.

De verbodsbepalingen gelden ongeacht de fase van de biologische cyclus waarin de in de bijlage genoemde planten zich bevinden.

Voor de soorten in bijlage V moeten de lidstaten op grond van artikel 14 zorgen voor een gunstige staat van instandhouding. Indien de lidstaat dat nodig acht, kunnen voorschriften worden gesteld voor bijvoorbeeld de toegang tot bepaalde terreinen, de onttrekking van specimen van die soorten, en de verkoop, het vervoeren en het bezit van die soorten. Daarbij dienen in ieder geval de in bijlage VI onder a en b genoemde middelen voor het vangen en doden te worden verboden. De lidstaten hebben ten aanzien van de bijlage-V-soorten dus, in tegenstelling tot hetgeen voor de bijlage-IV-soorten geldt, beoordelingsruimte bij het nemen van maatregelen.

#### ► ARTIKEL 16

De Habitatrictlijn voorziet in artikel 16 in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verboden die gelden op grond van artikel 12 tot en met 15. Deze ontheffingsmogelijkheid is echter begrensd. Een ontheffing mag alleen worden verleend indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde

dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, mag een ontheffing worden verleend:

- a in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de bescherming van natuurlijke habitats;
- b ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
- c in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
- d ten behoeve van onderwijs en onderzoek, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
- e teneinde onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimen van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

#### 14.4.2 Gebiedsbescherming

##### ► ARTIKEL 4 AANWIJZING SPECIALE BESCHERMINGSZONES

De bescherming van habitats en habitats van soorten krijgt in de Habitatrictlijn gestalte door de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszone. De aanwijzingsprocedure is opgenomen in artikel 4 van de richtlijn en kent drie fasen. Dit zijn:

- fase 1 Aanmelding van gebieden door de lidstaten (artikel 4, lid 1);
- fase 2 Vaststelling door de Europese Commissie van de lijst met gebieden die van communautair belang zijn (artikel 4, lid 2 en 3);
- fase 3 Aanwijzing als speciale beschermingszone door de lidstaat (artikel 4 lid 4).

##### *Fase 1 Aanmelding van gebieden door de lidstaten (artikel 4, lid 1)*

In de eerste fase dienen de lidstaten te beschermen habitats aan te melden bij de Europese Commissie (artikel 4, lid 1). Door de lidstaten moet een lijst worden opgesteld waarop de op hun grondgebied aanwezige en beschermenswaardige habitats zijn vermeld en welke soorten daar voorkomen. De lijst

met gebieden moet worden opgesteld aan de hand van wetenschappelijke criteria en op basis van de criteria genoemd in bijlage III bij de richtlijn. De criteria in bijlage III zijn onderverdeeld in twee categorieën. De eerste categorie geeft criteria voor de aanwijzing van te beschermen habitats. Deze betreffen:

- a de mate van representativiteit van het type natuurlijke habitat in het gebied;
- b de door het type natuurlijke habitat bestreken oppervlakte van het gebied ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte;
- c de mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid;
- d de algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat.

De tweede categorie omvat de criteria voor de aanwijzing van gebieden ter bescherming van daarin voorkomende soorten. Deze betreffen:

- a de omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied;
- b de mate van instandhouding van de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soort en herstelmogelijkheid;
- c de mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort;
- d de algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort.

Hoewel artikel 2, lid 3, van de Habitatrichtlijn aangeeft dat bij de op grond van de richtlijn te nemen maatregelen rekening wordt gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, heeft het Hof van Justitie bepaald dat een lidstaat bij de keuze en de afbakening van de gebieden die hij aan de Commissie wil voorstellen, geen rekening mag houden met deze factoren. De keuze voor en de afbakening van gebieden mag uitsluitend op ecologische criteria worden gebaseerd.<sup>355</sup>

Op grond van artikel 4, lid 1, van de richtlijn hadden de lidstaten binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn een voorstel aan de Commissie moeten zenden, derhalve vóór 22 juli 1995. In de praktijk is gebleken dat veel lidstaten deze termijn niet hebben gehaald. Voor zover van belang voor Nederland wordt opgemerkt dat deze fase en de hierna volgende fase 2 zijn afgerond.

### *Fase 2 Vaststelling door de Europese Commissie van de lijst met gebieden die van communautair belang zijn (artikel 4, lid 2 en 3)*

In de tweede fase van de aanmeldingsprocedure moet de Europese Commissie, met instemming van alle lidstaten, een communautaire lijst vaststellen. Ook hiervoor zijn in bijlage III bij de richtlijn criteria opgenomen. Deze criteria luiden als volgt:

- a Alle door de lidstaten in fase 1 aangewezen gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten worden beschouwd als gebieden van communautair belang.
- b De beoordeling van het communautaire belang van de overige gebieden die voorkomen op de lijsten van de lidstaten, d.w.z. van de bijdrage die zij leveren tot het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een natuurlijke habitat uit bijlage I of van een soort uit bijlage II en/of de coherentie van Natura 2000, geschiedt met inachtneming van de volgende criteria:
  - de relatieve betekenis van het gebied op nationaal niveau;
  - de geografische ligging van het gebied ten opzichte van de trekroutes van diersoorten van bijlage II, mede gelet op de vraag of het gebied eventueel deel uitmaakt van een samenhangend ecosysteem aan weerszijden van een of meer binnengrenzen van de Gemeenschap;
  - de totale oppervlakte van het gebied;
  - het aantal typen natuurlijke habitats van bijlage I en soorten van bijlage II in het gebied;
  - de algemene ecologische waarde van het gebied voor de betrokken biogeografische regio's en/of voor het gehele grondgebied waarop de richtlijn van toepassing is, zowel wat betreft het karakteristieke of unieke aspect van de bestanddelen als wat betreft de combinatie daarvan.

Uit de criteria kan worden afgeleid dat ook hier geen afwegingsruimte bestaat tussen ecologische en andere criteria.<sup>356</sup> Uit bijlage III volgt dat door de lidstaten aangemelde prioritaire gebieden en gebieden waarin prioritaire soorten voorkomen, in ieder geval als gebied van communautair belang zullen worden aangewezen. Op de communautaire lijst zullen, zo mag worden verwacht, in ieder geval ook de door de lidstaten aangemelde overige gebieden worden overgenomen. Op grond van artikel 4, lid 3, van de richtlijn had de communautaire lijst binnen zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn, derhalve vóór 22 juli 1998, moeten zijn vastgesteld. De communautaire lijst voor de regio waartoe Nederland behoort, is uiteindelijk door de Europese Commissie vastgesteld op 7 december 2004.<sup>357</sup> Op deze lijst staan 141 Nederlandse gebieden.

<sup>355</sup> | Zaak C-371/98, Jur. 2000, p. I-09235, AB 2001, 19, m.nt. Backes, M en R 2001, nr. 1.

<sup>356</sup> | Backes 2000a.

<sup>357</sup> | Beschikking 2004/813/EG, Pb. L. 387.

### ***Fase 3 Aanwijzing als speciale beschermingszone door de lidstaat (artikel 4 lid 4)***

Na de vaststelling van de communautaire lijst wijzen de lidstaten de daarop voorkomende gebieden zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan als speciale beschermingszone. Uit de formulering van deze bepaling kan worden afgeleid dat de op de communautaire lijst voorkomende gebieden ook daadwerkelijk moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone. De lidstaten hebben dienaangaande dus geen afwegingsruimte. In Nederland is deze fase van de aanwijzingsprocedure nog niet afgerond. In paragraaf 14.6.2 wordt op de gevolgen daarvan ingegaan.

### **► ARTIKEL 6 RECHTSGEVOLGEN**

Bij de bespreking van de rechtsgevolgen (beschermingsverplichtingen) moet, evenals bij de aanwijzingsprocedure, een onderscheid worden gemaakt in drie fasen. Alvorens in te gaan op de inhoud van de rechtsgevolgen die in artikel 6 van de richtlijn zijn opgenomen, geven we allereerst aan welke beschermingsverplichtingen in welke fase van de aanwijzingsprocedure van toepassing zijn.

### ***Fase 1 Gevolgen van de aanmelding van gebieden door de lidstaten***

De richtlijn geeft niet aan welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan de aanmelding van gebieden door de lidstaten bij de Europese Commissie. In het Dragaggi-arrest heeft het Hof van Justitie aangegeven dat lidstaten in deze fase gehouden zijn om aangemelde gebieden, met name als het om prioritaire typen habitats of soorten gaat, afdoende te beschermen. Het gaat daarbij om beschermingsmaatregelen die het relevante ecologisch belang kunnen waarborgen dat deze gebieden op nationaal niveau toekomt ter verwezenlijking van de door de richtlijn beoogde instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna.<sup>358</sup>

### ***Fase 2 Gevolgen van de vaststelling door de Europese Commissie van de lijst met gebieden die van communautair belang zijn (artikel 4 lid 5)***

Artikel 4 lid 5 bepaalt dat, zodra een gebied op de communautaire lijst is geplaatst, voor dat gebied de bepalingen van artikel 6 leden 2, 3 en 4 gelden.

### ***Fase 3 Gevolgen van de aanwijzing als speciale beschermingszone door de lidstaat***

Zoals hiervoor is aangegeven, dienen de lidstaten na opname van een gebied op de communautaire lijst, maatregelen te nemen als bedoeld in artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de richtlijn. Nadat de lidstaat een gebied dat op de communautaire lijst is opgenomen heeft aangewezen als speciale beschermingszone, geldt daarnaast de in artikel 6 lid 1 opgenomen verplichting.

<sup>358</sup> | Zaak C-117/03, Jur. 2005, p. I-00167, JM 2005/46, m.nt. Douma, M en R 2005, nr. 25, m.nt. Verschuuren. Zie ook Zaak C-244/05, Jur. 2006, p. I-08445, M en R 2007, nr. 38, m.nt. Verschuuren.

### **► ARTIKEL 6 LID 1**

‘De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke bestuursrechtelijke of op overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.’

Uit de Handleiding van de Europese Commissie blijkt in de eerste plaats dat artikel 6 lid 1 hoofdzakelijk is gericht op positieve beheersmaatregelen, terwijl volgens de Commissie de overige leden van artikel 6 vooral voorzien in preventieve maatregelen.<sup>359</sup> De beheersplannen waar artikel 6 lid 1 naar verwijst, dienen volgens de Handleiding bovendien betrekking te hebben op alle te verwachten activiteiten. De verplichtingen die voortvloeien uit het eerste lid moeten worden gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn, waarin is aangegeven dat in de maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met lokale en regionale omstandigheden. Welke maatregelen als passend moeten worden aangemerkt volgt niet rechtstreeks uit de richtlijn. De Europese Commissie stelt dienaangaande dat daarmee wordt bedoeld de lidstaten te herinneren aan de verplichting om bij de keuze van de instandhoudingsmaatregelen de algemene doelstellingen van de richtlijn in acht te nemen. De verplichting tot instandhouding is een resultaatsverplichting voor de lidstaten. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij de keuze voor de maatregelen. Deze keuzevrijheid vindt echter zijn begrenzing in de doelstellingen genoemd in artikel 2, eerste en tweede lid van de richtlijn.<sup>360</sup> De verplichting omvat niet alleen feitelijke maatregelen, maar strekt zich tevens uit tot toereikende juridische beschermingsmaatregelen.<sup>361</sup>

<sup>359</sup> | Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).

<sup>360</sup> | Van der Velden 2003, p. 243.

<sup>361</sup> | Onder andere Zaak C-166/97, Jur. 1999, AB 1999, 274, m.nt. Backes.

### **► ARTIKEL 6 LID 2**

‘De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende effecten optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.’

Het tweede lid van artikel 6 Habitatrichtlijn verplicht de lidstaten om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende effecten optreden voor de soorten waarvoor de zones

362 | Zaak C-96/98, Jur. 1999, p. I-8531, Zaak C-117/00, Jur. 2002, p. I-05335, M en R 2002, nr. 92, m.nt. Verschuuren.

363 | Zie over de externe werking: Verschuuren 2001.

364 | Zie daarover de hiervoor opgenomen uiteenzetting over artikel 6, eerste lid.

365 | Zaak C-96/98, Jur. 1999, p. I-8531 met betrekking tot de uitleg van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en artikel 4, vierde lid, eerste volzin van de Vogelrichtlijn.

zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. Ook ten aanzien van artikel 6, tweede lid, geeft de jurisprudentie van het Hof van Justitie aan dat de daarin opgenomen beschermingsverplichtingen een resultaatsverplichting vormen.<sup>362</sup>

Uit de Handleiding van de Europese Commissie volgt een aantal algemene noties die bij de uitleg van artikel 6, tweede lid, van belang zijn. In de eerste plaats is van belang dat de reikwijdte van de beschermingsverplichting zich niet beperkt tot activiteiten binnen de speciale beschermingszone, maar zich ook uitstrekt over activiteiten die daarbuiten worden verricht, voor zover die significante gevolgen hebben voor het te beschermen gebied.<sup>363</sup> De verplichtingen uit hoofde van artikel 6, tweede lid, hebben een permanent karakter en zijn, anders dan die opgenomen in het derde en vierde lid van artikel 6, niet gekoppeld aan besluitvormingsprocedures. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de maatregelen die op grond van deze bepaling worden genomen, in overeenstemming dienen te zijn met de doelstellingen van de richtlijn, maar ook met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij zullen de factoren genoemd in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn een rol spelen.<sup>364</sup> Tevens dient het preventiebeginsel te worden toegepast.

Het treffen van 'passende maatregelen' betekent dat moet worden gekeken naar maatregelen die nodig zijn in het licht van de doelstelling van de richtlijn (instandhouding van habitats en habitats van soorten). Daarbij mag rekening worden gehouden met economische, sociale en culturele factoren en met regionale en lokale omstandigheden. Concreet kan dit onder omstandigheden tot gevolg hebben dat, indien blijkt dat gerealiseerde projecten leiden tot een significante achteruitgang van de te beschermen waarden en soorten, alsnog beschermingsmaatregelen nodig kunnen zijn. De beschermingsmaatregelen kunnen in de eerste plaats bestaan uit het nemen van actieve beheersmaatregelen om te verzekeren dat de kwaliteit van habitats niet verslechtert en geen significante verstoring optreedt. Uit de Handleiding van de Europese Commissie blijkt expliciet dat dit kan betekenen dat in een voorkomend geval een einde aan de negatieve effecten moet worden gemaakt, hetzij door stopzetting van de activiteit, hetzij door verzachtende maatregelen. In jurisprudentie van het Hof van Justitie is dit bevestigd.<sup>365</sup>

De aard van de beschermingsmaatregelen verschilt per gebied. In de eerste plaats is van belang de staat waarin een gebied zich op het moment van de aanmelding (Habitatrichtlijngebieden) c.q. aanwijzing (Vogelrichtlijngebieden) bevindt. Deze staat moet worden behouden en indien de situatie zich niet wijzigt, dienen de maatregelen te zijn gericht op handhaving van die situatie. Treedt verslechtering

op, dan dienen maatregelen te worden getroffen ter verbetering om de gunstige staat van instandhouding te kunnen realiseren. Ter verduidelijking van de begrippen 'kwaliteitsverslechtering' en 'significante verstoring' heeft de Europese Commissie een aantal criteria uitgewerkt in de Handleiding. Van kwaliteitsverslechtering in de zin van artikel 6 lid 2 is sprake in geval van afname van het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte, indien de benodigde structuur en functies van het gebied worden aangetast, en indien voor de in een gebied voorkomende soorten de staat van instandhouding volgend uit de aanwijzing afneemt. Verstoring treedt op indien uit populatiedynamische gegevens betreffende de soort in het gebied blijkt dat de soort het gevaar loopt in vergelijking tot de begintoestand niet langer een levensvatbare component van de natuurlijke habitat te zullen blijven.

#### ► ARTIKEL 6 LID 3

'Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in een voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.'

#### ► ARTIKEL 6 LID 4

'Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met de voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na het advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.'

366 | European Commission Environment DG, Assessments of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, november 2001.

De Europese Commissie heeft de gefaseerde beoordeling waarin het derde en vierde lid voorzien, beschreven in het document 'Assessments of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites' (hierna aangeduid als: assessmentdocument).<sup>366</sup> Het assessmentdocument heeft geen bindende status, maar beoogt handvatten te bieden aan alle betrokkenen bij plannen of projecten die in het licht van artikel 6, derde en vierde lid relevant zijn.

De Europese Commissie onderscheidt vier fasen die hierna aan de orde komen. Daarnaast wordt als afzonderlijke fase onderscheiden de beoordeling of een plan of project doorgang moet vinden om dwingende redenen van groot openbaar belang.

#### **Fase 1 Screening**

De eerste fase die door de Europese Commissie wordt genoemd, de zogenoemde screening, blijkt niet met zoveel woorden uit de tekst van de richtlijn. Deze screening vormt een voorfase op de daadwerkelijke passende beoordeling. Tijdens deze eerste fase wordt nagegaan of van een plan of project (indien relevant in combinatie met andere plannen of projecten) effecten worden verwacht binnen een speciale beschermingszone. Tevens kan worden bepaald of de eventuele effecten mogelijk significant zullen zijn.

De Europese Commissie heeft in de Handleiding aangegeven dat aan de begrippen 'project' en 'plan' een ruime betekenis moet worden toegekend. Daarbij denkt de Commissie niet alleen aan gedetailleerde bestemmingsplannen, maar ook aan globalere plannen die als toetsingskader dienen voor vergunningverlening. Niet binnen de reikwijdte van het begrip 'plan' en dus buiten de reikwijdte van het derde en vierde lid vallen plannen die moeten worden aangemerkt als beleidsverklaring. In het kokkelvisserij-arrest heeft het Hof een nadere uitleg gegeven van de begrippen 'plan' en 'project'. Het Hof oordeelde dat het feit dat een activiteit (in dit arrest de kokkelvisserij) al vele jaren periodiek wordt uitgeoefend in het betrokken gebied en dat daarvoor elk jaar een vergunning nodig is, voor verlening waarvan telkens opnieuw wordt beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mag worden uitgeoefend, er op zich niet aan in de weg staat dat de activiteit bij elke aanvraag kan worden beschouwd als een apart plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.<sup>367</sup>

Zowel bij de screening als bij de daarop volgende passende beoordeling, dient te worden uitgegaan van het voorzorgsbeginsel. Dit betekent dat niet slechts re-

367 | Zaak C-127/02, Kokkelvisserij, Jur. 2004 p. I-7405, M en R 2005, nr. 4, m.nt. Verschuuren, JM 2004/112, m.nt. Douma, AB 2004, 365. m.nt. Backes. Zie ook Freriks 2004; Uylenburg 2005; Hoitink & Du Manoir-Schutte 2004.

levant is of vaststaat dat significante effecten zullen optreden, maar tevens zal moeten worden vermeld of een kans aanwezig is dat deze effecten optreden. Dit uitgangspunt is bevestigd in het hiervoor genoemde kokkelvisserij-arrest. Er dient volgens het Hof een passende beoordeling te worden gemaakt indien op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor het gebied. Deze vraag zal moeten worden beantwoord in het licht van de instandhoudingsdoelstelling van een gebied.

Uit de richtlijntekst volgt dat bij beoordeling op grond van het derde lid rekening dient te worden gehouden met cumulatieve gevolgen. Verder dient rekening te worden gehouden met de externe werking. Het gaat immers niet om activiteiten binnen het gebied, maar om gevolgen binnen het gebied.

#### **Fase 2 Passende beoordeling bij significante effecten**

Tijdens deze tweede fase van de beoordeling dient een nauwkeurige beschrijving van het plan of project te worden gegeven en dient te worden aangegeven welke elementen daarvan significante effecten zullen hebben op binnen de speciale beschermingszone te beschermen waarden. Dit betekent dat dus ook een specifieke beschrijving van de vereiste bescherming binnen het gebied dient te worden opgenomen. Dit kan plaatsvinden aan de hand van ecologische informatie over het gebied, andere plannen die op het gebied betrekking hebben, eerder uitgevoerde onderzoeken, enzovoort. De effecten zullen in het licht van de geformuleerde instandhoudingsdoelstelling moeten worden beoordeeld. Een passende beoordeling moet - zo volgt uit het reeds genoemde kokkelvisserij-arrest - zijn gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis.

Bij de passende beoordeling kan tevens aandacht worden besteed aan zogenoemde mitigerende maatregelen, waarmee de te verwachten effecten kunnen worden beperkt. Indien ondanks deze mitigerende maatregelen nadelige effecten resteren, dient een alternatievenonderzoek te worden uitgevoerd.

#### **Fase 3 Alternatievenonderzoek**

Indien een plan of project negatieve gevolgen heeft, dient een alternatievenonderzoek te worden verricht. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de vraag of een plan of project op een andere locatie kan worden gerealiseerd, dan wel of de doelstelling van het project op andere wijze kan worden gerealiseerd. Uit de Handleiding van de Europese Commissie volgt dat economische criteria niet de doorslag mogen geven boven ecologische criteria. Naar onze mening wordt de



plicht om alternatieven te onderzoeken echter wel beperkt door hetgeen redelijkerwijs kan worden gevegd. Daarbij is onder andere van belang wie initiatiefnemer is van het project. Is dat de rijksoverheid dan zullen meer alternatieven in beschouwing dienen te worden genomen, dan indien sprake is van een particulier initiatief. Welke alternatieven in aanmerking komen, hangt af van het doel en de aard van het project en de wijze van uitvoering. De reikwijdte van het alternatievenonderzoek mag niet beperkt worden door een bewust te beperkt gekozen doelstelling of opzet van het project. De vraag is voorts of, gelet op het uitgangspunt van de Europese Commissie dat economische criteria niet de doorslag mogen geven, financiële belangen geen rol mogen spelen bij de beoordeling van de alternatieven. Wij menen dat deze conclusie niet mag worden getrokken. Indien de kosten van een alternatief voor het oorspronkelijke plan of project een veelvoud hoger zijn, of indien kan worden aangetoond dat uitvoering van het alternatief leidt tot een verliesgevend project, kan dit niet als reëel alternatief worden aangemerkt.<sup>368</sup>

<sup>368</sup> | Ch. Backes, a.w. 2000a, p. 45 e.v.

#### ***Fase 4 Vaststelling dwingende redenen van groot openbaar belang***

Vervolgens dient te worden beoordeeld of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn waarom een project toch moet worden gerealiseerd. Bij prioritaire habitats kunnen alleen argumenten worden aangevoerd verband houdend met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang.<sup>369</sup> De Europese Commissie geeft in de Handleiding aan dat het dient te gaan om op lange termijn persistente belangen. Daarnaast moet het gaan om publieke belangen, derhalve niet bijvoorbeeld de belangen van een individueel bedrijf. Aard en omvang van de schade aan natuurwaarden dienen bij de afweging tegen dwingende redenen te worden afgewogen.<sup>370</sup> Een dwingende reden van groot openbaar belang is bijvoorbeeld de stabiliteit van dijken, maar ook woningbouw kan onder omstandigheden als zodanig worden aangemerkt.

<sup>369</sup> | Zie De Savornin Lohman 2007, p. 3 over de adviezen van de Europese Commissie op dit punt.

<sup>370</sup> | Zie De Savornin Lohman 2007, p. 2.

#### ***Fase 5 Compenserende maatregelen***

Indien een plan of project de toets aan voornoemde criteria kan doorstaan, dienen compenserende maatregelen te worden getroffen. De Commissie wordt hiervan in kennis gesteld. De Commissie geeft aan dat de volgende randvoorwaarden moeten worden gerespecteerd (deze volgen echter niet rechtstreeks uit de richtlijn en het is afhankelijk van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie of deze verplichtingen ook daadwerkelijk bij besluitvorming moeten worden nageleefd):

- a de maatregelen moeten verder gaan dan de reeds vereiste uitvoering van de richtlijnen;
- b de maatregelen moeten de soorten en habitats betreffen die negatief worden geraakt door een plan/project;
- c de maatregelen moeten dezelfde biogeografische regio betreffen in dezelfde lidstaat;
- d de maatregelen dienen te voorzien in functies vergelijkbaar met die waarop de selectiecriteria van de oorspronkelijke locatie zien. Een voorbeeld van een dergelijke compensatie is het kwalitatief verbeteren van ander gebied. Het gebied waarin wordt gecompenseerd moet vergelijkbaar van oppervlakte zijn;
- e de compensatiemaatregelen moeten operationeel zijn op het moment dat het oorspronkelijke gebied wordt aangetast, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet noodzakelijk is om de samenhang van Natura 2000 te verzekeren.<sup>371</sup>

<sup>371</sup> | The Habitat directive: Key concepts of article 6, Natura 2000, 2000/12, p. 4.

Het compensatiegebied zal bovendien eenzelfde mate van bescherming dienen te krijgen als andere Natura 2000-gebieden. Het streven naar het mitigeren van nadelige effecten kan in sommige gevallen een uitweg uit deze situatie vormen.

Een belangrijk aspect is nog of het feit dat op grond van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn toestemming is gegeven voor een plan of project, vervolgens maatregelen op grond van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn uitsluit. In het kokkelvisserij-arrest heeft het Hof van Justitie nadrukkelijk aangegeven dat dit niet het geval is. Het Hof overweegt dat niet valt uit te sluiten dat het plan of project, ook als dat niet te wijten is aan fouten van de bevoegde autoriteiten, naderhand toch verstoring of verslechtering blijkt mee te brengen. In die gevallen maakt artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn het mogelijk om te voldoen aan het hoofddoel, behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals in de eerste overweging van de considerans van die richtlijn wordt beschreven.

## **14.5 IMPLEMENTATIE VAN DE VOGEL- EN HABITATRICHTLIJN**

### **14.5.1 Soortenbescherming**

#### **14.5.1.1 Beschermden dier- en plantensoorten**

De soortenbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn omgezet in de Flora- en faunawet (Ffw). Niet alle dier- en plantensoorten worden door de Ffw beschermd. Welke soorten onder de reikwijdte van het beschermingsregime vallen, wordt geregeld door artikel 3 e.v. Ffw, het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet (Besluit aanwijzing)<sup>372</sup> en de Regeling

<sup>372</sup> | Besluit van 28 november 2000, houdende aanwijzing van dier- en plantensoorten ingevolge de Flora- en faunawet (Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet), Stb. 2000, 523.

aanwijzing dier- en plantensoorten (Regeling aanwijzing).<sup>373</sup> Op grond van de Vogelrichtlijn zijn alle in het wild levende vogels op het grondgebied van de Europese Unie beschermd. Dit komt terug in artikel 4, eerste lid onder b. Ffw. Voor de overige diersoorten, alsmede voor plantensoorten is de regeling ingewikkelder. Op grond van de artikelen 4 tot en met 6 Ffw worden de soorten die moeten worden beschermd, aangewezen. Dit is gebeurd in het Besluit aanwijzing. Het gaat daarbij om soorten die op grond van (bijlage IV van) de Habitatrictlijn moeten worden beschermd, maar ook om andere soorten die niet onder de Europese bescherming vallen. Ten slotte zijn ook ter uitvoering van andere internationale overeenkomsten (met name de CITES-verordening) beschermde soorten aangewezen in de Regeling aanwijzing. Het is dus nog een puzzel om te bepalen waaruit de bescherming van een specifieke dier- of plantensoort voortvloeit. Lijsten van beschermde soorten en het toepasselijke beschermingsregime zijn opgenomen op de website van het ministerie van LNV ([www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)).

#### 14.5.1.2 Verbodsbepalingen

De artikelen 8 e.v. Ffw implementeren de verbodsbepalingen uit de richtlijnen. Het gaat daarbij om de volgende bepalingen:

- artikel 8: het is verboden planten, behorende tot een beschermde inheemse plantensoort, te plukken, te verzamelen, af te snijden, uit te steken, te vernielen, te beschadigen, te ontwortelen of op enigerlei andere wijze van hun groeiplaats te verwijderen;
- artikel 9: het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen;
- artikel 10: het is verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten;
- artikel 11: het is verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren;
- artikel 12: het is verboden eieren van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te zoeken, te rapen, uit het nest te nemen, te beschadigen of te vernielen.

#### 14.5.1.3 Vrijstellingen en ontheffingen

Wat betreft de implementatie van artikel 9 Vogelrichtlijn en artikel 16 Habitatrictlijn, zijn de mogelijkheden tot vrijstelling en ontheffing op grond van de artikelen 65, 67, 68 en 75 Ffw van belang.

#### Schadelijke soorten en vrijstelling grondgebruiker

Artikel 65 Ffw voorziet in de mogelijkheid om bij AMvB beschermde inheemse diersoorten die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen, als schadeveroorzakende soort aan te wijzen. Daarbij worden soorten onderscheiden die in het gehele land veelvuldig belangrijke schade aanrichten en die in delen van het land veelvuldig belangrijke schade aanrichten. Onder andere deze bepaling is uitgewerkt in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.<sup>374</sup> Bij ministeriële regeling kan worden toegestaan dat de grondgebruiker in afwijking van de verbodsbepalingen in artikel 9 tot en met 12 Ffw, handelingen als bedoeld in die artikelen (bijvoorbeeld doden, vangen, nesten uithalen) verricht op door hem gebruikte gronden of opstallen. De vrijstelling is uitgewerkt in de Regeling beheer en schadebestrijding dieren.<sup>375</sup> Deze vrijstelling betreft de bij artikel 2 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren aangewezen soorten opgenomen in bijlage 1 en 2 van dat Besluit en de handelingen mogen uitsluitend worden verricht ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren. In dit verband is van belang dat opname op de vrijstellingslijst niet betekent dat in alle omstandigheden de in de Regeling beheer en schadebestrijding genoemde handelingen mogen worden verricht. De Rechtbank Leeuwarden heeft (in een strafrechtelijke procedure) het standpunt ingenomen dat ook indien soorten op de algemene vrijstellingslijst zijn opgenomen, van de vrijstelling alleen gebruik mag worden gemaakt indien sprake is van aantoonbaar door de grondgebruiker geleden of mogelijk te lijden schade. De economische politierechter is van mening dat een causaal verband dient te bestaan tussen deze schade en het recht van de grondgebruiker de middels de ministeriële regeling toegestane handeling te (doen) verrichten.<sup>376</sup>

#### Beheer

Gedeputeerde staten hebben op grond van artikel 67 Ffw de bevoegdheid te bepalen dat, wanneer geen andere bevredigende oplossing bestaat, door hen aan te wijzen personen of categorieën van personen de stand van bij ministeriële regeling aan te wijzen beschermde inheemse diersoorten, of andere diersoorten of verwilderde dieren op door gedeputeerde staten aan te wijzen gronden kan worden beperkt:

- a in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- b in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- c ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij of wateren;
- d ter voorkoming van schade aan flora en fauna.

<sup>374</sup> | Besluit van 28 november 2000, Stb. 521, houdende regels voor beheer en de bestrijding van schade aangericht door dieren (Besluit beheer en schadebestrijding dieren), laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 26 januari 2006, Stb. 2006, 42.

<sup>375</sup> | Regeling van de Staatssecretaris van LNV van 11 december 2001, Stcrt. 241 (Regeling beheer en schadebestrijding dieren), laatstelijk gewijzigd op 26 oktober 2006, Stcrt. 210.

<sup>376</sup> | Rb. Leeuwarden 15 december 2005, JM 2006/38, m.nt. Van der Meijden. De opvatting van de economische politierechter sluit aan bij de toelichting op de Regeling beheer en schadebestrijding dieren.

Ten aanzien van beschermde inheemse dieren geldt dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. De soorten waarop deze bepaling betrekking heeft, zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling beheer en schadebestrijding dieren (zie ook artikel 2 van de bedoelde regeling). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beverratten, konijnen en muskusratten. Gedeputeerde staten kunnen het besluit afhankelijk maken van een faunabeheerplan. Verder kan worden bepaald dat bepaalde personen of categorieën personen toegang hebben tot alle aangewezen gronden. Het verschaffen van toegang tot aangewezen gronden is bijvoorbeeld van belang bij de muskusrattenbestrijding. De artikelen 5 en 6 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren bepalen echter dat de toepassing van bepaalde vangstmiddelen pas is toegestaan, indien de grondgebruiker schriftelijke toestemming heeft verleend voor het betreden van door hem gebruikte gronden of opstallen.<sup>377</sup>

<sup>377</sup> | Zie voor een toelichting op artikel 67 Ffw Boerema e.a.

#### **Ontheffing schadebestrijding**

Artikel 68 Ffw biedt aan gedeputeerde staten een bevoegdheid om, wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, en voor zover niet op basis van een andere bepaling vrijstelling is of kan worden verleend (artikelen 65 tot en met 67 Ffw), ontheffing te verlenen. Artikel 68 Ffw is uitgewerkt in een aantal uitvoeringsregelingen.<sup>378</sup> Met name het Besluit beheer en schadebestrijding is van belang. Als redenen voor ontheffingverlening noemt de Ffw:

- het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
- het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
- het voorkomen van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfstuigvisserij en wateren;
- het voorkomen van schade aan flora en fauna;
- andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen belangen.

De overige belangen waar artikel 68 naar verwijst, zijn opgenomen in artikel 4 Besluit en beheer en schadebestrijding. Daar zijn meerdere belangen toegevoegd, bijvoorbeeld voorkoming en bestrijding van schade door steenmarters aan gebouwen, door vossen aan niet bedrijfsmatig gehouden vee, door konijnen en vossen op sportvelden of industrieterreinen. In beginsel kan deze ontheffing alleen worden verleend aan een faunabeheereenheid, tenzij er in het gebied geen faunabeheereenheid werkzaam is of de noodzaak voor betrokkenheid van de faunabeheereenheid ontbreekt. Tevens is in beginsel een faunabeheerplan vereist, maar ook daarop kan een uitzondering worden gemaakt gelet op de

<sup>378</sup> | De uitwerking van deze bepaling heeft plaatsgevonden in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren, Besluit van 28 november 2000, Stb. 520, houdende regels ten aanzien van de jacht, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 21 november 2006, Stb. 663 (Jachtbesluit), Besluit van 28 november 2000, Stb. 522, houdende regels ten aanzien van faunabeheereenheden en faunabeheerplannen (Besluit faunabeheer).

soort dan wel de aard en omvang van te verrichten handelingen. Gedeputeerde staten van de provincie waarin de werkzaamheden plaatsvinden, dienen dit af te wegen in het ontheffingsbesluit.

Artikel 72, lid 5, van de Flora- en faunawet en artikel 5 van het Besluit beheer en schadebestrijding geven een opsomming van de middelen waarmee de dieren in het kader van de bestrijding van schade of voor beheersdoeleinden mogen worden gevangen of gedood. Uitzondering op de wettelijk geregelde vangmiddelen zijn toegestaan, maar mogen geen onnodig lijden teweegbrengen (artikel 68, lid 3 Ffw). Krachtens artikel 73 Ffw geldt een zorgplicht. Onnodig lijden van dieren dient, te allen tijde, dus ook bij alle vormen van schadebestrijding, te worden voorkomen. Deze zorgplicht is relevant bij de onderbouwing van de middelen die mogen worden ingezet.

#### **Algemene vrijstelling of ontheffing**

Artikel 75 Ffw bevat de grondslag voor een algemene, aanvullende vrijstelling(sbevoegdheid) en het verlenen van ontheffingen. Op grond van het eerste lid kan bij of krachtens een AMvB vrijstelling worden verleend. De in artikel 75, lid 1 bedoelde AMvB is het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (hierna: Besluit vrijstelling).<sup>379</sup> In de eerste plaats voorziet artikel 75 lid 1 Ffw in de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de verbodsbepalingen. Bij een vrijstelling gaat het om generieke uitzonderingen op de verbodsbepalingen. Indien aan de eisen van een vrijstellingsregeling wordt voldaan, behoeft in een concreet geval geen afweging meer plaats te vinden of een activiteit toelaatbaar is. Indien geen vrijstelling geldt, zal in een concreet geval moeten worden beoordeeld of een ontheffing kan worden verleend (artikel 75 lid 3 Ffw). De uitwerking van de vrijstellingen en ontheffingen is opgenomen in het Besluit vrijstelling en de Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten (hierna: Regeling vrijstelling).<sup>380</sup>

In artikel 75, vijfde en zesde lid, van de Flora- en faunawet is voorts neergelegd aan welke randvoorwaarden moet zijn voldaan om vrijstelling of ontheffing te kunnen verlenen. Artikel 75, vijfde lid heeft bestrekking op uitsluitend nationaal beschermde soorten. Voor een inbreuk op deze soorten kan vrijstelling of ontheffing worden verleend indien geen inbreuk wordt gemaakt op de gunstige staat van instandhouding. In geval inbreuk wordt gemaakt op Europeesrechtelijk beschermde soorten kan een vrijstelling of ontheffing worden verleend, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Bovendien is vrijstelling of ontheffing uitsluitend mogelijk met het oog op de in artikel 75 lid 6 Ffw en de in het Besluit vrijstelling genoemde belangen. Deze systematiek vloeit voort uit de

<sup>379</sup> | Besluit van 28 november 2000, Stb. 2000, 525, houdende regels voor het bezit en vervoer van en de handel in beschermde dier- en plantensoorten (Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten), laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 26 januari 2006, Stb. 42.

<sup>380</sup> | Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet, 5 maart 2002, Stcrt. 51, laatstelijk gewijzigd 17 maart 2005, Stcrt. 60.

Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De richtlijnen staan een uitzondering op verbodsbepalingen slechts toe met het oog op een aantal strikt omschreven belangen (artikel 9 Vogelrichtlijn en artikel 16 Habitatrichtlijn). Op het regime van vrijstellingen en ontheffingen en de vraag in hoeverre dit systeem zich verdraagt met de Europese richtlijnen, wordt hieronder nader ingegaan.

### ***Uitgangspunten***

Het Besluit vrijstelling en de Regeling vrijstelling zijn per 23 februari 2005 ingrijpend gewijzigd.<sup>381</sup> Doel van deze wijziging is om de mogelijkheden tot het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen op grond van artikel 75 Ffw te verruimen, aangezien de oorspronkelijke regelgeving door de landbouwsector, de bosbouwsector en de bouwsector als belemmerend werd ervaren. De sinds 23 februari 2005 geldende regelgeving is zeer ingewikkeld geformuleerd en roept bovendien nogal wat vragen op als het gaat om de verenigbaarheid met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Deze vragen zijn onderwerp van discussie geweest in de Tweede Kamer. Eerder had de Raad van State op 11 februari 2004 naar aanleiding van het Ontwerpbesluit vrijstelling reeds een kritisch advies uitgebracht op dit punt. Het advies heeft niet tot gevolg gehad dat de regelgeving in overeenstemming is gebracht met de richtlijnverplichtingen.<sup>382</sup> De verenigbaarheid met de Europese richtlijnen is voor de praktijk van belang, aangezien kan worden verwacht dat dit aspect in juridische procedures, door derden die zich tegen een activiteit willen verzetten, zal worden opgeworpen. Genoemde discussie is uiteraard niet relevant voor zover het gaat om uitsluitend nationaal beschermde soorten. Voor deze soorten zijn de lidstaten immers vrij om zelf een keuze te maken voor het wenselijk geachte beschermingsregime. Het Besluit vrijstelling en de Regeling vrijstelling zien op vrijstellingen en ontheffingen wat betreft nationaal beschermde soorten en Europeesrechtelijk beschermde soorten. De systematiek wordt hierna toegelicht. Voor het te volgen stappenplan bij de beoordeling welk regime in de praktijk dient te worden toegepast, wordt verwezen naar de brochure 'Buiten aan het werk?' die door het ministerie van LNV is uitgebracht.

### ***Algemene vrijstelling***

In artikel 16a e.v. van het Besluit vrijstelling is een aantal algemene vrijstellingen ten behoeve van het maatschappelijk verkeer opgenomen. Deze vrijstellingen zijn voor alle beschermde soorten van belang. Op grond van artikel 16a geldt een vrijstelling van de verbodsbepalingen in artikel 10 tot en met 12 Ffw ten behoeve van de bescherming van nesten van weidevogels. Deze vrijstelling sluit aan bij het belang van de fauna, met het oog waarop de Vogelrichtlijn een uitzondering

mogelijk maakt. Artikel 16b bepaalt voorts dat de verbodsbepalingen opgenomen in artikel 8 tot en met 12 Ffw niet gelden bij:

- a** de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud van vaarwegen, watergangen, oevers, vliegvelden, wegen, spoorwegen en bermen in het kader van natuurbeheer;
- b** de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer of onderhoud in de landbouw en de bosbouw;
- c** bestendig gebruik;
- d** de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke ontwikkeling en inrichting.

De onder a. genoemde vrijstelling is voor het waterbeheer specifiek van belang. Daar waar waterbeheerders gronden in gebruik hebben of initiatiefnemer zijn van activiteiten, kunnen ook de andere onderdelen van belang zijn. De onder a. tot en met d. genoemde vrijstelling geldt in de eerste plaats voor de in de Regeling vrijstelling aangewezen algemeen voorkomende soorten. Dit zijn soorten die uitsluitend op grond van nationale wetgeving worden beschermd. De vrijstellingen gelden daarnaast in beginsel ook voor overige soorten (de soorten die op grond van de Vogelrichtlijn en bijlage IV van de Habitatrichtlijn worden beschermd, alsmede de soorten die in bijlage I van het Besluit vrijstelling worden vermeld), indien wordt gehandeld conform een door de Minister van LNV goedgekeurde gedragscode. Artikel 16b, leden 3 en 4 bevatten echter een aantal uitzonderingen. De vrijstellingen onder b. en c. gelden niet als het gaat om het opzettelijk verontrusten van de op grond van de Habitatrichtlijn beschermde diersoorten. De vrijstelling onder d. is in het geheel niet van toepassing voor zover het gaat om diersoorten die op grond van de Habitatrichtlijn bescherming toekomen.

Artikel 16c geeft aan dat een gedragscode wordt goedgekeurd, indien een wijze van uitvoering of gebruik wordt beschreven die afdoende waarborgt dat ten aanzien van de beschermde soorten geen benutting of economisch gewin plaatsvindt, en zorgvuldig wordt gehandeld. Dit houdt in dat slechts werkzaamheden worden verricht of gebruik plaatsvindt waarvan geen wezenlijke invloed uitgaat op de soorten. Voorafgaand en tijdens de werkzaamheden of het gebruik, dient in redelijkheid alles te worden verricht of gelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken dat inbreuk op de verbodsbepalingen in artikel 9, 11 en 12 wordt gemaakt. Op 16 juli 2006 is een gedragscode voor de waterschappen goedgekeurd.<sup>383</sup> In paragraaf 14.7.1 wordt nader ingegaan op de knelpunten van gedragscodes in de praktijk.

<sup>381</sup> | Arentz & Woldendorp 2005; Van den Broek 2005.

<sup>382</sup> | Kamerstukken II, 2004-2005, 29 446, nr. 19.

<sup>383</sup> | Zie over gedragscodes Aarts e.a. 2006; Tubbing 2006; Sprong 2007; Van der Werf 2007. Specifiek over (ontwerp)gedragscode voor de waterschappen Lammers 2005.

Indien de regeling ten aanzien van de vrijstellingen en de gedragscode wordt vergeleken met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn valt in de eerste plaats op dat geen van de onder a. tot en met d. genoemde handelingen in de richtlijnen als uitzonderingsmogelijkheid worden genoemd. De richtlijnen regelen verbodsbepalingen en strikt omschreven uitzonderingsmogelijkheden en de genoemde handelingen vallen daar niet - althans niet zonder meer - onder.

Een algemene kanttekening bij de vrijstellingsregeling is dat de richtlijnen aangeven dat afwijking van het beschermingsregime alleen mogelijk is, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat. Dit aspect komt in (de nota van toelichting bij) het Besluit vrijstelling niet uit de verf. De regeling omtrent de gedragscodes kan een inbreuk op de systematiek van de richtlijnen niet rechtvaardigen. Het is in het licht van de richtlijnverplichtingen niet voldoende een inbreuk zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken door een zorgvuldige handelwijze. Een inbreuk is verboden, en kan alleen gelet op de in de richtlijnen omschreven belangen worden toegestaan.

De gedachte achter de vrijstellingen is dat deze zich (althans voor de beschermde soorten op grond van de Habitatrichtlijn) beperken tot beheer, gebruik en onderhoud dat een voortzetting is van de ter plaatse bestaande praktijk. Volgens de nota van toelichting zijn de activiteiten waarvoor de vrijstellingen gelden, terug te voeren op de uitzonderingsgronden van de richtlijn. De onder a. genoemde vrijstelling wordt blijkens de toelichting gegeven met het oog op het belang van de flora en fauna en in het belang van de openbare veiligheid. Nu zullen onder deze vrijstelling zeker activiteiten vallen die inderdaad stroken met deze door de richtlijnen genoemde uitzonderingen, maar zeker niet alle werkzaamheden die in potentie op grond van artikel 16b, lid 1, onder a, zijn toegestaan kunnen als zodanig worden gekwalificeerd.

Het jaarlijks maaien van de waterkant van kleine wateren heeft bijvoorbeeld weinig met de in de richtlijn genoemde uitzonderingen van doen. Opmerkelijk is ook dat de toelichting niet zo goed raad weet met de vrijstellingen onder b. tot en met d. Om welke door de richtlijnen toegestane uitzonderingen het daar zou gaan, wordt niet vermeld. In de toelichting wordt verwezen naar de belangen genoemd onder h., i. en j. in het hierna te bespreken artikel 2, maar een beschouwing over de relatie tot de richtlijnen ontbreekt.<sup>384</sup> Op de mogelijke aanpak in de praktijk waarmee zoveel mogelijk aan de richtlijnverplichtingen kan worden voldaan, wordt ingegaan in paragraaf 14.7.1.

<sup>384</sup> | Nota van toelichting, p. 37-38.

### ***Overige vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden***

De hiervoor genoemde algemene vrijstelling heeft betrekking op enkele situaties waarin sprake is van bestendig beheer en onderhoud, bestendig gebruik en ruimtelijke ontwikkeling en inrichting. Voor zover activiteiten niet onder deze vrijstelling vallen, blijven deze ontheffingsplichtig. De artikelen 2 e.v. van het Besluit vrijstelling geven het kader voor de ontheffingverlening aan, maar bieden tevens een grondslag om voor deze activiteiten alsnog een vrijstellingsregeling op te stellen. Van laatstgenoemde mogelijkheid is nog geen gebruik gemaakt. In het navolgende wordt de systematiek van artikel 2 e.v. Besluit vrijstelling beschreven.

### ***Uitbreiding belangenkader***

In artikel 2 van het Besluit vrijstelling wordt allereerst een aantal belangen met het oog waarop vrijstelling of ontheffing kan worden verleend, genoemd. Deze zijn van belang bij de vrijstellingen en ontheffingen voor Europeesrechtelijk beschermde diersoorten. De onderdelen b. tot en met d. van artikel 2, lid 3, van het Besluit vrijstelling sluiten aan bij de uitzonderingsmogelijkheden die in de richtlijnen worden geboden, te weten:

- b** de bescherming van flora en fauna;
- c** de veiligheid van het luchtverkeer;
- d** de volksgezondheid of openbare veiligheid.

Een aantal belangen dat in deze bepaling wordt genoemd, is echter niet of slechts deels terug te voeren op hetgeen in de richtlijnen is neergelegd. Het gaat daarbij om de belangen genoemd onder a. en onder e. tot en met j. van artikel 2:

- a** de bepalingen inzake de gemeenschappelijke markt en een vrij verkeer van goederen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;
- e** dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en voor het milieu wezenlijk gunstige effecten;
- f** het voorkomen van ernstige schade aan vormen van eigendom anders dan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren;
- g** belangrijke overlast veroorzaakt door dieren behorende tot een beschermde inheemse diersoort;
- h** de uitvoering van werkzaamheden in het kader van bestendig beheer en onderhoud in de landbouw en in de bosbouw;
- i** bestendig gebruik;
- j** de uitvoering van werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling.

De onder a. en onder g. tot en met j. genoemde belangen komen in geen van beide richtlijnen terug. Het onder a. genoemde belang vraagt om een toelichting. Deze bepaling lijkt onschuldig, aangezien deze verwijst naar het primaire recht, zoals opgenomen in het EG-Verdrag, waarin de richtlijnen ook hun grondslag vinden. Opgemerkt dient te worden dat in situaties waarin geen beroep kan worden gedaan op de in de richtlijnen genoemde uitzonderingsmogelijkheden, het verhandelen en importeren-/exporteren verboden is. In zoverre wordt artikel 28 EG-Verdrag door de richtlijnen ingevuld en kunnen lidstaten daarnaast geen beroep doen op het primaire EG-recht, zoals neergelegd in het EG-Verdrag. De in het Besluit onder e. en f. genoemde belangen worden wel genoemd in de Habitatrichtlijn, maar niet in de Vogelrichtlijn.

In de artikelen 2b tot en met 2d van het gewijzigde Besluit wordt aangegeven in welke gevallen met het oog op de onder a. en e. tot en met j. genoemde belangen vrijstelling of ontheffing kan worden verleend, ondanks het feit dat (één van beide) richtlijnen deze niet expliciet noemen. De artikelen 2b en 2c hebben betrekking op de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden als het gaat om planten- respectievelijk diersoorten die dienen te worden beschermd op grond van (bijlage IV bij) de Habitatrichtlijn. Artikel 2d heeft betrekking op vogelsoorten. De vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden verwijzen naar specifieke verbodsbepalingen uit de Ffw.

#### **Artikel 2b: Vrijstelling/ontheffing plantensoorten**

Op grond van artikel 2b van het Besluit vrijstelling kan in beginsel slechts vrijstelling of ontheffing van artikel 8 Ffw worden verleend met het oog op de belangen die hiervoor zijn genoemd onder a. tot en met f. De vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheid omvat ook het hiervoor onder a. genoemde belang dat in de Nederlandse regelgeving al eerder als vrijstellings- en ontheffingsgrond was opgenomen, maar - zoals opgemerkt - niet in de Habitatrichtlijn is genoemd. Voorts kan vrijstelling of ontheffing worden verleend in verband met de nieuw in het Besluit vrijstelling opgenomen belangen, genoemd onder h. tot en met j. (het onder g. genoemde belang is voor plantensoorten niet relevant). Deze mogelijkheid bestaat, indien geen benutting of economisch gewin plaatsvindt en zorgvuldig wordt gehandeld, hetgeen in elk geval inhoudt dat van de werkzaamheden of het gebruik geen wezenlijke invloed uitgaat op de beschermde soorten. Deze belangen komen - zoals uit het voorgaande overzicht blijkt - in de Habitatrichtlijn niet voor als uitzonderingsmogelijkheid. In de nota van toelichting is aangegeven dat de uitbreiding mogelijk is, aangezien geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van het verbod in artikel 13, lid 1, onder a. van de Habitatrichtlijn.<sup>385</sup>

<sup>385</sup> | Nota van toelichting, p. 30.

#### **Artikel 2c: vrijstelling/ontheffing diersoorten**

Uitgangspunt in artikel 2c van het Besluit vrijstelling is eveneens dat vrijstelling en ontheffing mogelijk is met het oog op de onder a. tot en met f. genoemde belangen. Het gaat dan om vrijstelling of ontheffing van de verboden opgenomen in artikel 9 tot en met 12 Ffw. Uitzonderingen op deze verboden worden wat betreft de in onderdelen h., i. en j. genoemde belangen slechts geopend voor situaties waarin geen economisch gewin plaatsvindt en zorgvuldig wordt gehandeld. Onderdeel g. wordt niet genoemd, aangezien dit zich blijkt de nota van toelichting niet zou verdragen met de voorwaarde van zorgvuldig handelen.<sup>386</sup> Zorgvuldig handelen houdt in dat van de werkzaamheden of het gebruik geen wezenlijke invloed uitgaat op de soorten en voorafgaand en tijdens de werkzaamheden of het gebruik in redelijkheid alles zal worden verricht of gelaten om te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken dat de verbodsbepalingen worden overtreden. Er dient zekerheid te worden verkregen omtrent de vraag of al niet sprake is van een wezenlijke invloed. Zekerheid betekent in dat verband 'redelijke' zekerheid. Wordt geen redelijke zekerheid verkregen, dan is geen sprake van zorgvuldig handelen en kan geen vrijstelling of ontheffing worden verleend.<sup>387</sup>

<sup>386</sup> | Nota van toelichting, p. 31.

<sup>387</sup> | Nota van toelichting, p. 30.

Ook in artikel 2c worden de uitzonderingsmogelijkheden in strijd met de Habitatrichtlijn uitgebreid met de onder h. en volgende genoemde belangen, en wordt het onder a. genoemde belang ten onrechte gehandhaafd. De achterliggende gedachte bij deze uitbreiding wordt, anders dan bij artikel 2b., in de nota van toelichting niet geëxpliciteerd, maar zal naar mag worden aangenomen eveneens samenhangen met de interpretatie van de bedoelingen van de Habitatrichtlijn. Opmerking verdient dat de uitzonderingsmogelijkheden uitsluitend de in artikelen 9, 11 en 12 Ffw opgenomen verbodsbepalingen betreffen. Een vrijstelling of ontheffing kan niet op grond van de onder h tot en met j. genoemde belangen worden verleend als het gaat om het opzettelijk verontrusten (als bedoeld in artikel 10 Ffw).

#### **Artikel 2d: vrijstelling/ontheffing vogelsoorten**

Ten aanzien van vogels kan in beginsel alleen ontheffing worden verleend in verband met de in artikel 2, onder a. t/m d. genoemde belangen. In de Vogelrichtlijn wordt het belang van de luchtverkeersveiligheid (onderdeel c.) niet expliciet erkend, maar dit wordt geacht onderdeel uit te maken van het belang 'Openbare veiligheid'. Ook hier geldt de hiervoor gemaakte opmerking wat betreft het onder a. genoemde belang. Op de hoofdregel wordt een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo kan wel vrijstelling of ontheffing worden verleend van artikel 10 Ffw met het

oog op de onder e. t/m j. genoemde belangen, voor zover dat geen wezenlijke invloed heeft. De nota van toelichting geeft aan dat dit in overeenstemming is met artikel 5 van de Vogelrichtlijn, aangezien deze bepaling verstoring uitsluitend verbiedt voor zover het verstorende effect - gelet op de doelstellingen van de richtlijn - van wezenlijke invloed is.<sup>388</sup> Door middel van de uitzonderingsmogelijkheid wordt alsnog aansluiting gezocht bij de bepalingen van de richtlijn. Het werkt uiteraard sneller dit via een uitwerking van de uitzonderingsmogelijkheden in een AMvB te doen, dan via een aanpassing van de verbodsbepaling in de wet.

Van artikel 9 Ffw kan op grond van artikel 2d vrijstelling of ontheffing worden verleend in verband met het onder g. genoemde belang. Het moet dan gaan om activiteiten buiten het broedseizoen en deze mogen uitsluitend de in bijlage II bij de Vogelrichtlijn genoemde soorten betreffen. Dit zijn de vogelsoorten die op grond van de richtlijn mogen worden bejaagd. Voor de jacht is in artikel 7 van de Vogelrichtlijn echter een specifieke regeling opgenomen, waarvan alleen mag worden afgeweken met het oog op de uitzonderingsgronden genoemd in artikel 9 van de richtlijn.

Ten slotte kan ten behoeve van de onder h. t/m j. genoemde belangen vrijstelling of ontheffing worden verleend van de artikelen 9, 11 en 12 Ffw, mits geen benutting of economisch gewin plaatsvindt en zorgvuldig wordt gehandeld op de wijze zoals ook bij artikel 2c is omschreven. De Vogelrichtlijn voorziet niet in deze uitzonderingsmogelijkheden.

#### 14.5.2 Gebiedsbescherming<sup>389</sup>

##### 14.5.2.1 Aanwijzing speciale beschermingszones

De bepalingen met betrekking tot de bescherming van gebieden uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn omgezet in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998). In deze wet is de aanwijzingsbevoegdheid geregeld in artikel 10a. De besluiten tot aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn, die voor inwerkingtreding van de gewijzigde Nbw 1998 zijn totstandgekomen op grond van artikel 27 Nbw 1998 (oud), worden beschouwd als aanwijzingen op grond van artikel 10a van de vigerende wet. De aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden (de derde en laatste fase van de aanwijzingsprocedure, zie paragraaf 14.4.2) zal eveneens op grondslag van artikel 10a plaatsvinden. De Vogelrichtlijngebieden en de Habitatrichtlijngebieden worden gezamenlijk aangeduid als 'Natura 2000-gebieden'. Begin 2007 zijn ontwerpbesluiten tot aanwijzing van 111 Natura

2000-gebieden ter inzage gelegd. In mei 2007 zijn de ontwerpbesluiten uit de zogenoemde Waddentranche ter inzage gelegd. Op een later moment volgt nog een derde tranche.

In de aanwijzingsprocedures worden de Habitatrichtlijngebieden voor het eerst aangewezen. Ook de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten van de Vogelrichtlijngebieden worden aangepast. Van belang is dat ook de instandhoudingsdoelstellingen opnieuw worden geformuleerd en de begrenzing van gebieden wordt aangepast. Soms wijzigen ook de kwalificerende soorten met het oog waarop de gebieden worden aangewezen. De instandhoudingsdoelstellingen bepalen de bescherming die aan soorten en habitats binnen aangewezen gebieden moet worden gegeven.<sup>390</sup>

##### 14.5.2.2 Beschermingsregime<sup>391</sup>

Op de valreep voor de afronding van het implementatietraject is Nederland nog veroordeeld door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, wegens de uitblijvende omzetting van de richtlijnverplichtingen.<sup>392</sup> De implementatie van de Vogelrichtlijn had immers reeds in 1981 voltooid moeten zijn, die van de Habitatrichtlijn in 1994. Het arrest van het Hof is kort en bondig, aangezien de Nederlandse regering tijdens de procedure heeft erkend dat de implementatie niet tijdig was voltooid. Per 1 oktober 2005 is in deze lacune voorzien en daarmee is een vervolgproucedure bij het Hof van Justitie voorkomen. De implementatie van het beschermingsregime komt hierna op hoofdlijnen aan de orde. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat op grond van de Nbw 1998 ook enkele rechtsgevolgen gelden voor speciale beschermingszones die niet voortvloeien uit de richtlijnen. Deze worden hier niet besproken.<sup>393</sup>

##### *Actieve instandhouding: beheerplan en gedoogplicht*

Aan de basis van het actieve instandhoudingsbeheer liggen de artikelen 19a en 19b Nbw 1998, waarin het beheerplan wordt geregeld. In het (implementatie)wetsvoorstel was aanvankelijk bepaald dat gedeputeerde staten voor een gebied een beheerplan zouden opstellen, in gevallen waarin dit met het oog op de instandhoudingsdoelstelling van een gebied noodzakelijk is.<sup>394</sup> Eigenaren en gebruikers waren in deze opzet verplicht om zorg te dragen voor uitvoering van de in een plan opgenomen beheersmaatregelen en aan gedeputeerde staten was de bevoegdheid toegekend om het uitvoeren van beheersdaden overeenkomstig het beheerplan af te dwingen door middel van aanschrijvingen gericht tot eigenaren of gebruikers. Het voorstel voorzag voor gevallen waarin de kosten en lasten die aan de

<sup>390</sup> | Zie Fieten 2006; Freriks 2006; De Savornin Lohman 2007.

<sup>391</sup> | Zie daarover o.a. Freriks 2005.

<sup>392</sup> | Zaak C-441/03, Jur. 2005, p. I-03043, M en R 2005, nr. 67, m.nt. Verschuuren.

<sup>393</sup> | Zie over deze rechtsgevolgen uitgebreid Backes e.a. 2004, p. 119 e.v.

<sup>394</sup> | Kamerstukken II, 2001-2002, 28 171, nrs. 1-2.

395 | Kamerstukken II, 2003-2004, 28 171, nr. 21.

uitvoering van een aanschrijving verbonden zouden zijn in redelijkheid niet ten laste van de eigenaar of de gebruiker behoorden te komen, in de mogelijkheid een schadeloosstelling toe te kennen. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling is bij de tweede nota van wijziging drastisch veranderd.<sup>395</sup> De uitvoeringsverplichting voor eigenaren en gebruikers en de aanschrijvingsbevoegdheid van gedeputeerde staten zijn komen te vervallen. Bovendien werd het facultatieve karakter van het plan losgelaten. De aanpassing van het wetsvoorstel was het resultaat van overleg met de Europese Commissie waaruit naar voren was gekomen dat de regeling in strijd zou kunnen komen met de Europese regels voor staatssteun. Staatssteun voor verplichte uitvoering van beheersmaatregelen is niet toegestaan. Ook de verplichting tot het opnemen van concrete beheersmaatregelen is bij deze wijziging vervallen. Dit heeft een vergelijkbare reden. Voor het beheer worden op grond van het Nederlandse Programma beheer subsidies verleend. Europeesrechtelijk is het uitsluitend toegestaan om maatregelen die worden uitgevoerd op basis van vrijwilligheid en die uitgaan boven de normale bedrijfsvoering, te subsidiëren.

396 | Het ministerie van LNV heeft een uitgebreide 'Handreiking beheersplannen' opgesteld. Zie [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl). Zie over beheersplannen Mendelts 2006.

In de Nbw 1998 is thans voorzien in een verplicht beheerplan.<sup>396</sup> Gedeputeerde staten dienen voor een gebied dat is aangewezen, of waarvan de aanwijzing in overweging is genomen, een beheerplan op te stellen waarin, met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling, wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen getroffen dienen te worden en op welke wijze.<sup>397</sup> In gevallen waarin een gebied geheel of ten dele wordt beheerd door (of onder verantwoordelijkheid valt van) de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) of een van de andere ministers, wordt het beheerplan vastgesteld door de Minister van LNV respectievelijk door de andere betrokken Minister in overeenstemming met de Minister van LNV. Een door een minister vast te stellen beheerplan kan deel uitmaken van een ander beheerplan dat al dan niet op grond van enig andere wettelijk voorschrift is opgesteld (bijvoorbeeld voor militaire terreinen of in het kader van het waterbeheer).

397 | Indien een aangewezen speciale beschermingszone dan wel een gebied waarvan aanwijzing in overweging is genomen in meerdere provincies is gelegen, dient het beheerplan in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere betrokken provincies te worden vastgesteld (artikel 2, vierde lid).

In het beheerplan worden de resultaten beschreven die worden beoogd in verband met het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding in het aangewezen gebied, mede in samenhang met het bestaande gebruik in dat gebied. Voorts bevat het plan een overzicht op hoofdlijnen van in de door het plan bestreken periode noodzakelijke maatregelen met het oog op de te bereiken resultaten. In artikel 1 van de Nbw 1998 wordt in onderdeel n. omschreven wat wordt verstaan onder 'bestaand gebruik'. Dit omvat 'een activiteit, die al dan niet jaarlijks ver-

gunning behoeft, en op het moment van aanwijzing van een gebied (...) bestond en sedertdien onafgebroken heeft plaatsgevonden'.<sup>398</sup> Aan de Minister van LNV wordt in artikel 45, eerste lid, de bevoegdheid toegekend om een aanwijzing te geven terzake van een beheerplan, indien dat in het algemeen belang geboden is. Het beheerplan is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.<sup>399</sup> Dit hangt samen met het feit dat de vaststelling van het beheerplan een eenzijdige rechtshandeling betreft, waarin bovendien eigenaren en gebruikers tot beheersmaatregelen kunnen worden verplicht.

398 | Op de verenigbaarheid van de omschrijving van bestaand gebruik met de Habitatrichtlijn wordt later nog ingegaan.

399 | Artikel 39 Nbw opent de mogelijkheid van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Positieve beheersmaatregelen kunnen echter, zoals hiervoor reeds werd aangegeven, niet worden afgedwongen. Indien het beheer achterblijft moet artikel 21 lid 4 Nbw 1998 soelaas bieden. Op grond van deze bepaling kunnen gedeputeerde staten maatregelen treffen indien, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het aangewezen gebied of het gebied waarvan de aanwijzing in overweging is, verslechtert of indien er versturende factoren optreden die een significant effect hebben op de soorten waarvoor het gebied is (of zal worden) aangewezen.<sup>400</sup> In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat bij ingrepen in particuliere eigendommen de nodige terughoudendheid dient te worden betracht. Het moet gaan om betekende inbreuken op de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>401</sup>

400 | Indien het gebied wordt beheerd door of onder verantwoordelijkheid van de Minister van LNV dan wel een van de andere ministers worden de maatregelen getroffen door respectievelijk de Minister van LNV dan wel de andere Minister. In laatstgenoemd geval dient de betrokken Minister deze maatregelen te nemen in overeenstemming met de Minister van LNV.

401 | Kamerstukken II, 2001-2002, 28 171, nr. 3, p. 40.

Beheersplannen worden vastgesteld voor een periode van zes jaar en kunnen steeds voor zes jaar worden verlengd. Hoewel de wet er niet in voorziet dat beheersplannen tussentijds worden herzien, is dit naar onze mening mogelijk indien daartoe met het oog op de instandhouding van de in een gebied te beschermen waarden aanleiding bestaat. Uiterlijk drie jaar na dagtekening van een aanwijzingsbesluit dient het beheerplan te worden vastgesteld.

#### **Passieve instandhouding: vergunningplicht**

Ter implementatie van (onder andere) artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (passieve instandhouding, conservering) bevat artikel 19d Nbw 1998 een vergunningplicht voor het uitvoeren van projecten of andere handelingen die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een speciale beschermingszone kunnen verslechteren of een versturend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen.<sup>402</sup> Voor de uitleg van het begrip 'project' wordt verwezen naar het eerder in dit hoofdstuk besproken kokkelvisserij-arrest. Onder verwijzing naar dit arrest heeft de Afdeling in een uitspraak van 6 juni 2007 overwogen dat onder

402 | De wet bevat een afzonderlijke regeling voor plannen artikel 19j.



een ‘project’ in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn onder meer wordt verstaan de uitvoering van bouwwerken of de totstandkoming van andere installaties of werken alsmede andere ingrepen in het natuurlijk milieu of landschap. Grondwateronttrekking door het gebruik van een put binnen een speciale beschermingszone (i.c. de Mariapeel) moet worden aangemerkt als een project.<sup>403</sup>

403 | ABRvS 6 juni 2007, 200607682/1.

Op grond van de richtlijnverplichtingen is sprake van externe werking, dat wil zeggen dat niet alleen activiteiten binnen een bestaand Natura 2000-gebied worden uitgevoerd, maar ook activiteiten die daarbuiten plaatsvinden en (significant) nadelige effecten binnen het beschermde gebied teweeg kunnen brengen, moeten worden meegenomen in de beoordeling.<sup>404</sup>

404 | Zie o.a. ABRvS 24 november 2004, M en R 2005, nr. 22 m.nt. Verschuuren.

Deze vergunning moet, naast relevante sectorale vergunningen of andere toestemmingen, zijn verleend voordat een activiteit mag worden uitgevoerd. In beginsel zijn gedeputeerde staten het tot vergunningverlening bevoegde gezag.<sup>405</sup> In bij AMvB aan te wijzen gevallen is de bevoegdheid toegekend aan de Minister van LNV.<sup>406</sup>

405 | Op grond van artikel 2 lid 5 Nbw 1998 dienen gedeputeerde staten te beslissen op een aanvraag in overeenstemming met gedeputeerde staten van de andere provincies waarin de aangewezen speciale beschermingszone of het gebied ten aanzien waarvan een dergelijke aanwijzing in overweging is genomen mede is gelegen, voor zover de vergunning betrekking heeft op delen van het gebied gelegen in die andere provincies.

406 | Besluit van 16 aug. 2005 houdende bepalingen met betrekking tot de bevoegdheid Natuurbeschermingswet-vergunningen te verlenen (Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998), Stb. 437.

Aan de Minister van LNV is in artikel 45 Nbw 1998 de bevoegdheid toegekend om - indien dat in het algemeen belang geboden is - een aanwijzing te geven terzake van het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een vergunning of een reeds verleende vergunning als bedoeld in artikel 19d. Het gaat daarbij uiteraard om die gevallen waarin gedeputeerde staten het tot vergunningverlening bevoegde gezag zijn. Anders dan bij beheerplannen kan de Minister ten aanzien van vergunningen niet alleen ingrijpen indien een besluit is genomen, maar ook tijdens de besluitvormingsprocedure.

407 | Deze wetswijziging vond plaats via wijziging van de Wet ammoniak en veehouderij. Zie daarover Ampt-Rixsen 2007.

408 | De uitzonderingen betreffen gebieden waar, uitgaande van de instandhoudingsdoelstellingen, een ecologische urgente situatie geldt en bestaand gebruik waar zich een toetsingsmoment voordoet op grond van andere regelgeving (bijvoorbeeld Wet milieubeheer). De initiatiefnemer dient dan te overleggen of er ook een Nbwet'98-vergunning nodig is. Kamerstukken II, 2006-2007, 30 192 nr. 2, 1 september 2007, Brief aan Tweede Kamer over de uitvoering van de Natuurbeschermingswet.

409 | Vz ABRvS, 6 oktober 2006, 200606762/1. Zie Ampt-Rixsen 2007.

Inmiddels is in artikel 19da<sup>407</sup> de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde categorieën handelingen, eventueel onder te stellen voorwaarden, van de vergunningplicht uit te sluiten. Meer specifiek is met deze wettelijke basis beoogd een mogelijkheid te openen om de vergunningplicht voor bestaand gebruik buiten werking te stellen tot het moment van vaststelling van het beheerplan. Tot op heden is nog geen uitvoeringsbesluit vastgesteld. Tot die tijd heeft de Minister als beleid vastgesteld om voor het regulier bestaand gebruik, uitzonderingen daargelaten<sup>408</sup>, geen vergunning te eisen. Dit beleid is echter niet onomstreden. De voorzitter van de ABRvS is aan dit beleid voorbijgegaan in een uitspraak over de mosselvisserij en oordeelde dat sprake was van vergunningplicht.<sup>409</sup> Inmiddels is een wijziging van de Nbw 1998 in behandeling bij de Tweede Kamer, waarin een nadere regeling omtrent vergunningplicht bij bestaand gebruik is opgenomen. Dit wetsvoorstel komt aan de orde in paragraaf 14.8.1.

### Projecten en andere handelingen

De implementatie van artikel 6, derde en vierde lid Habitatrichtlijn krijgt, voor zover het gaat om de beoordeling van ‘nieuwe’ projecten en andere handelingen gestalte in artikel 19f e.v. jo artikel 19d, eerste lid Nbw 1998. Ook hier is het integrale stelsel tijdens de behandeling door de Tweede Kamer verlaten ten gunste van het decentrale stelsel (zie hiervoor). De vergunningplicht gaat verder dan de richtlijn vereist, aangezien deze ook geldt voor ‘andere handelingen’. In de inmiddels door het ministerie van LNV opgestelde ‘Algemene Handreiking Natuurbeschermingswet 1998’ wordt aangegeven dat het onderscheid tussen projecten en andere handelingen minder van belang is, gelet op de ruime uitleg van het begrip ‘project’.<sup>410</sup> Een vergunningplicht voor andere handelingen voegt met andere woorden niet zoveel toe.

410 | Zie p. 12 van de handreiking. De handreiking staat op de website van het ministerie van LNV [www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl).

Wat verder opvalt is dat de verplichting tot het doorlopen van de habitattoets in artikel 19f Nbw 1998 wordt beperkt tot ‘nieuwe’ projecten. Er is niet beoogd deze toets uit te voeren bij terugkerende activiteiten waar bijvoorbeeld jaarlijks een vergunning wordt verleend, zoals bij de kokkelvisserij. Deze activiteiten worden in de begripsbepalingen (artikel 2, onder n.) immers als ‘bestaand gebruik’ aangemerkt. Uit het arrest van het Hof van Justitie in de kokkelvisserij-zaak volgt dat deze beperking in strijd is met artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn. In de visie van het Hof omvatten de begrippen plan en project in artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn ook activiteiten die reeds vele jaren worden uitgeoefend maar waarvoor in beginsel elk jaar voor een beperkte periode een vergunning wordt verleend. Ook in een door de Raad van State tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebracht aanvullend advies is op dit knelpunt gewezen.<sup>411</sup> In de definitieve wettekst is dit conflict met de richtlijn niet opgelost. In de Algemene Handreiking wordt ingegaan op de vraag op welke wijze met de consequenties van het arrest van het Hof op dit punt moet worden omgegaan. Daar wordt gesteld: ‘Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie (...) is duidelijk dat ‘nieuw’ moet worden gezien in relatie tot het moment van verlening van de toestemming/vergunning: is deze activiteit in precies dezelfde vorm reeds beoordeeld in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998? Zo nee, dan is er sprake van een project of andere handeling.’

411 | Kamerstukken II, 2003-2004, 28 171, nr. 61.

Als voorbeeld van een activiteit die als ‘nieuw’ moet worden gekwalificeerd, wordt (uiteraard) de kokkelvisserij genoemd. Ondanks de in de Handreiking gegeven uitleg, blijft de definitie van bestaand gebruik een knelpunt. Deze definitie zal echter worden herzien.

De in het kader van vergunningverlening voor nieuwe projecten en andere handelingen uit te voeren habitattoets is neergelegd in de artikel 19f tot en met 19i Nbw 1998. De formulering van deze bepalingen sluit nauw aan bij de tekst van artikel 6, derde en vierde lid van de Habitatrictlijn. Het gaat om projecten en andere handelingen die niet direct verband houden of nodig zijn voor het beheer van een aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing in overweging is genomen. Indien een project of andere handeling afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of handelingen significante gevolgen<sup>412</sup> kan hebben, dient de initiatiefnemer een passende beoordeling te maken van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.<sup>413</sup> De passende beoordeling kan onderdeel uitmaken van een milieu-effectrapportage, indien deze is voorgeschreven.<sup>414</sup> Een passende beoordeling kan achterwege blijven indien sprake is van een herhaling of voortzetting van een project of handeling ten aanzien waarvan eerder een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van het project of de handeling.

<sup>412</sup> | Zie over significante Kistenkas e.a. 2006.

<sup>413</sup> | De verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer voor het uitvoeren van een passende beoordeling is opgenomen bij de tweede nota van wijziging (Kamerstukken II, 2003-2004, 28 171, nr. 21). Dit onderwerp is nog aan de orde geweest in het aanvullend advies van de Raad van State (Kamerstukken II, 2003-2004, 28 171, nr. 61). De Raad laat zich hier niet expliciet over uit. Uit het nader rapport blijkt echter dat ook de Minister van mening is dat de richtlijn zowel een passende beoordeling door het bevoegd gezag als door de initiatiefnemer toelaat.

<sup>414</sup> | Uiteraard kan de beoordeling ook onderdeel uitmaken van een vrijwillig opgesteld milieu-effectrapport.

<sup>415</sup> | Zie voor een overzicht van de jurisprudentie van de ABRvS over dit criterium De Savornin Lohman 2007, p. 3-4.

<sup>416</sup> | Zie voor een overzicht van de jurisprudentie van de ABRvS over dit criterium De Savornin Lohman 2007, p. 3.

Een vergunning kan in beginsel uitsluitend worden verleend indien gedeputeerde staten (of de Minister in de bij AMvB aangewezen gevallen; zie de voorgaande paragraaf) uit de passende beoordeling de zekerheid hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Is wel sprake van een aantasting, dan dient te worden beoordeeld of er alternatieve oplossingen zijn<sup>415</sup> en, zo deze er niet zijn, of dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale en economische aard uitvoering kunnen rechtvaardigen.<sup>416</sup> Voor besluitvorming ten aanzien van gebieden waar een prioritaire habitat of habitat van een soort voorkomt, geldt een strikter toetsingskader overeenkomstig de Habitatrictlijn. Dwingende redenen die kunnen leiden tot toestemming voor een inbreuk op een prioritaire soort zijn argumenten verband houdend met de menselijke gezondheid of openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Indien andere dwingende van groot openbaar belang aan de orde zijn, is een voorafgaand advies van de Europese Commissie vereist. Dat advies wordt gevraagd door de Minister van LNV.

Indien na toetsing aan de voormelde aspecten een vergunning wordt verleend voor een project of handeling waarvan niet met zekerheid vaststaat deze de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen aantasten, verbinden gedeputeerde staten aan de vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting

om compenserende maatregelen te treffen. De initiatiefnemer wordt tijdig van tevoren in de gelegenheid gesteld voorstellen te doen voor compenserende maatregelen waarbij ook wordt aangegeven op welke wijze en binnen welk tijdsbestek deze worden genomen. Indien en voor zover compenserende maatregelen worden voorgeschreven met het oog op de doelstellingen gericht op instandhouding van leefgebieden als bedoeld in de Vogelrichtlijn en natuurlijke habitats en populaties in de Habitatrictlijn, dient het met deze maatregelen beoogde resultaat te zijn bereikt op het moment waarop de significante gevolgen zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met de opvatting van de Europese Commissie. Gedeputeerde staten stellen de Minister van LNV op de hoogte van projecten en andere handelingen die aan de habitattoets zijn onderworpen, alsmede van de voor nieuwe projecten en handelingen verleende vergunningen en de compensatiemaatregelen die zijn genomen. De Minister informeert de Europese Commissie over de compenserende maatregelen.

De formulering van de vergunningplicht zoals die hiervoor is uiteengezet, sluit nauw aan bij de formulering van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn. De wetgever had daarmee kunnen volstaan, maar heeft dat niet gedaan. Voor 'nieuwe' projecten en andere handelingen is gekozen voor een uitvoeriger regime. Is sprake van mogelijk significante effecten, dan geldt de hiervoor besproken vergunningplicht op grond van artikel 19f e.v. Nbw 1998. Zijn er redelijkerwijs geen significante effecten te verwachten, maar treedt wel een verslechtering of verstoring op, dan geldt ook voor de 'nieuwe' projecten en andere handelingen de vergunningplicht op grond van artikel 19d Nbw. In zoverre is het Nederlandse regime aldus strikter dan het regime van artikel 6 van de Habitatrictlijn.

### **Plannen**

Het vergunningstelsel zoals opgenomen in artikel 19f -19i Nbw 1998 ziet uitsluitend op de beoordeling van projecten en andere handelingen. Het beoordelingskader voor plannen is opgenomen in artikel 19j Nbw 1998. Een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor een aangewezen gebied of een gebied waarvan de aanwijzing in overweging wordt genomen, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten in het aangewezen gebied kan verslechteren of een verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, moet hetzelfde uitvoerige besluitvormingstraject doorlopen als nieuwe projecten en andere handelingen.

Opvallend is dat de habitattoets moet worden doorlopen *ongeacht* of de verslechtering of verstoring significante gevolgen kan hebben. In dit opzicht gaat de Nbw 1998 ook verder dan op grond van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn is vereist. Voorts is van belang dat bij plannen wel is gekozen voor het integrale stelsel. Het toetsingskader van artikel 19 j jo artikel 19f-19i Nbw 1998 is van toepassing ongeacht de beperkingen in het wettelijk kader waarop het besluit tot planvaststelling berust. Voor plannen geldt dus wel het zogenoemde integrale stelsel. Van belang is dat de Afdeling bestuursrechtspraak in een uitspraak van 27 juni 2007 heeft overwogen dat voor een peilbesluit geen vergunning ingevolge de Nbw 1998 vereist, omdat het peilbesluit niet als een project in de zin van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 kan worden aangemerkt, maar als een plan als bedoeld in artikel 19j lid 2 Nbw 1998.<sup>417</sup>

417 | ABRvS 27 juni 2007, JM 2007/136, m.nt. Zijlmans. Terecht bekritiseert Verschuuren deze uitspraak.

Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 20 oktober 2005 de verplichting ingevolge artikel 6 van de Habitatrichtlijn om een passende beoordeling uit te voeren bij de voorbereiding van plannen met mogelijk significante effecten op speciale beschermingszones, helder omlind.<sup>418</sup> In de Hof-procedure is aan de orde gekomen of voor zogenoemde 'land use plans' (bestemmingsplannen) waaruit op zichzelf geen toestemming volgt voor uitvoering van projecten, maar die wel een belangrijke invloed hebben op vergunningen, een passende beoordeling dient te worden uitgevoerd. Het Verenigd Koninkrijk erkende dat bestemmingsplannen kunnen worden beschouwd als plannen en projecten in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn, maar betwistte dat deze plannen significante gevolgen kunnen hebben voor de gebieden die krachtens de richtlijn worden beschermd. De plannen maken het volgens de Britse regering als zodanig niet mogelijk een bepaald programma te realiseren. Bijgevolg kan in haar opvatting dan ook enkel een latere vergunning schade berokkenen aan Natura 2000-gebieden en volstaat het enkel deze vergunning te onderwerpen aan de in artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn opgenomen procedure. Het Hof wijst dit standpunt echter af met de volgende overwegingen: 'Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn voor het vereiste van een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project als voorwaarde stelt dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel, bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied (zie in die zin zaak C-127/02, Kokkelvisser, Jur. 2004, p. I-7405, punten 43 en 44).' En: 'Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, impliceert

418 | Zaak C-6/04, Jur. 2005 p. I-9017, M en R 2006, nr. 41, m.nt. De Bruin, en J. Zijlmans (Commissie vs Verenigd Koninkrijk en Ierland): onjuiste omzetting van verschillende bepalingen van de Habitatrichtlijn, *Journaal Flora en fauna* 2005, nr. 8, p. 212 e.v. Zie tevens Freriks 2006.

section 54 A van de wet van 1990 inzake ruimtelijke ordening (Town and Country Planning Act 1990), die bepaalt dat aanvragen voor een bouwvergunning moeten worden onderzocht tegen de achtergrond van de relevante bestemmingsplannen, echter noodzakelijkerwijs dat die plannen aanzienlijke invloed kunnen hebben op de beslissingen ter zake, en dus ook op de betrokken gebieden.'

De eerste vraag die opkomt bij lezing van het arrest, is hoe de formulering van artikel 19j Nbw 1998 zich verhoudt tot de overweging van het Hof, dat de verplichtingen zich uitstrekken over plannen die aanzienlijke invloed kunnen hebben op uitvoeringsbeslissingen. Deze vraag rijst vooral omdat artikel 19j verwijst naar een besluit tot het vaststellen van een plan. In de Algemene Handreiking wordt een aantal plannen genoemd.<sup>419</sup> Het gaat daarbij om wettelijke plannen, die overigens niet alle (geheel of gedeeltelijk) als *besluit* kunnen worden gekwalificeerd.<sup>420</sup> Het lijkt erop dat de wetgever hier niet doelt op het besluit-begrip uit de Algemene wet bestuursrecht, gelet op de verdere formulering van artikel 19j (zie hierna). In een noot onder dit arrest in het Tijdschrift voor Milieu en Recht gaat De Bruin in op een andere interessante passage uit de Algemene Handreiking waarin als uitgangspunt wordt aangegeven dat beleidsstukken waarin algemene beleidslijnen of intenties zijn neergelegd niet onder de definitie van 'plan' vallen. Als het verband tussen de inhoud van het document en te verwachten gevolgen voor een Natura 2000-gebied bijzonder duidelijk en direct is, kan echter ook bij deze documenten sprake zijn van een plan met een kans op een significant effect.<sup>421</sup> Deze passage is in overeenstemming met de richtlijn, maar lijkt moeilijk te rijmen met de tekst van artikel 19j Nbw 1998. Met name indien de formulering van het derde lid van dit artikel in ogenschouw wordt genomen, lijkt het er toch alleszins op dat een beperking tot wettelijke plannen is beoogd. De overweging van het Hof noch artikel 6 van de Habitatrichtlijn geven echter aanknopingspunten voor een beperking van de verplichting tot wettelijke plannen.

419 | Paragraaf 2.3 van de Algemene Handreiking. Zie ook Backes e.a. 2006.

420 | In dat verband is dus ook de vraag actueel of artikel 19j Nbw 1998 doelt op een besluit als bedoeld in de Awb. De algemene handreiking gaat daar niet van uit, de wettekst strikt genomen wel.

421 | Deze passage is afkomstig uit Europese Commissie, *Beheer van Natura 2000-gebieden*; de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, 2000.

Een plan dat is vastgesteld door bestuursorganen van de provincie behoeft de goedkeuring van de Minister van LNV.<sup>422</sup> Plannen vastgesteld door bestuursorganen van gemeenten of waterschappen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten. Indien een plan wordt vastgesteld door een van de andere ministers, dient dit te gebeuren in overeenstemming met de Minister van LNV. Voorts geldt ook hier een kennisgevingsverplichting aan de Minister van LNV. Nu de formulering van artikel 19j moeilijk anders kan worden uitgelegd dan dat deze betrekking heeft op wettelijke plannen, betekent dit dat ook het in deze bepaling geregelde goedkeuringsvereiste tot wettelijke plannen is beperkt. Ervan

422 | Dit geldt niet voor beheersplannen op grond van artikel 19a van de Nbw 1998.

uitgaande dat - gelet op het voornoemde arrest van het Hof van Justitie - ook buitenwettelijke plannen onder de reikwijdte van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn kunnen vallen, heeft dit tot gevolg dat voor deze plannen het goedkeuringsvereiste niet geldt. Het goedkeuringsvereiste is immers een nationale invulling die niet voortvloeit uit de richtlijn en kan dan ook niet richtlijnconform worden uitgelegd. Denkbaar is dan ook, gelet op de overwegingen van het Hof, dat een buitenwettelijk plan of beleidsdocument wel als plan moet worden aangemerkt waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt, maar dat deze niet aan goedkeuring is onderworpen, aangezien het niet gaat om een wettelijk plan. Op dit punt is helderheid gewenst. Opgemerkt wordt dat de plangoedkeuring zal verdwijnen uit de Nbw 1998 (zie paragraaf 14.8.1).

Evenals bij beheerplannen houdt de Minister van LNV toezicht op de planvorming op grond van artikel 19i Nbw 1998. Op grond van artikel 45a kan de Minister, indien dat in het algemeen belang geboden is, het bevoegde bestuursorgaan een aanwijzing geven terzake van een besluit als bedoeld in artikel 19j. Deze bevoegdheid geldt niet ten aanzien van bestuursorganen die behoren tot de staat. Over het voornemen tot het geven van een aanwijzing wordt vooraf overleg gepleegd met de betrokken bestuursorganen. Indien een aanwijzing wordt gegeven zijn de bestuursorganen verplicht het besluit binnen zes maanden in overeenstemming te brengen met de aanwijzing.

## 14.6 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

### 14.6.1 Soortenbescherming

De soortenbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. De vrijstellingsregeling en de ontheffingsgronden in het Besluit vrijstelling zijn echter voor een deel in strijd met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Dit aspect speelt met name een rol in het kader van ontheffingsprocedures, waar in het kader van rechtsbeschermingsprocedures een beroep op strijdigheid met de richtlijnen kan worden gedaan. Verwezen wordt naar de uiteenzetting in paragraaf 14.5.1.3.

### 14.6.2 Gebiedsbescherming

De Nbw 1998 verklaart de verschillende rechtsgevolgen (waaronder het specifieke beschermingsregime uit de richtlijnen) van toepassing op gebieden die overeenkomstig artikel 10a Nbw 1998 zijn aangewezen, ofwel waarvan de aan-

wijzing in overweging is genomen. Deze zogenoemde voorbereidingsbescherming is geregeld in artikel 12 Nbw 1998. Op grond van deze bepaling kan de Minister van LNV een gebied voorlopig aanwijzen, voordat en totdat de definitieve aanwijzingsprocedure is afgerond. Deze systematiek heeft tot gevolg dat de rechtsgevolgen thans in ieder geval gelden voor de aangewezen speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn. Deze gebieden zijn immers aangewezen zoals bedoeld in de Nbw 1998. Voor de Habitatrichtlijngebieden die op de communautaire lijst zijn geplaatst, is dat echter nog niet het geval. Tot het moment waarop voorlopige c.q. definitieve aanwijzing heeft plaatsgevonden, moet worden teruggevallen op het leerstuk van de richtlijnconforme uitleg c.q. rechtstreekse werking om de door de richtlijn vereiste bescherming van Habitatrichtlijngebieden te verzekeren.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een aantal uitspraken uiteengezet op welke wijze met de consequenties van de Nbw 1998 op dit punt moet worden omgegaan.<sup>423</sup> In gevallen waarin een gebied niet alleen op de lijst van communautaire gebieden voorkomt maar tevens is aangewezen als beschermd natuurmonument kunnen volgens de Afdeling via richtlijnconforme uitleg van artikel 16 Nbw 1998 tevens de effecten op het Habitatrichtlijngebied worden beoordeeld conform de vereisten uit artikel 6 Habitatrichtlijn.<sup>424</sup> Is een gebied zowel op grond van de Habitatrichtlijn beschermd als aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn, dan kunnen in het kader van de vergunningtoets zowel de effecten op de op grond van de Vogelrichtlijn beschermde waarden, als de effecten op de waarden die op grond van de Habitatrichtlijn dienen te worden beschermd, worden getoetst.<sup>425</sup> Is een gebied echter uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn beschermd, dan is er volgens de Afdeling bestuursrechtspraak op dit moment geen vergunningplicht op grond van de Nbw 1998 en is ook geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk.<sup>426</sup> In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals vóór de inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Andere gebreken in de implementatie zijn de huidige definitie van 'bestaand gebruik' en de reikwijdte van de planbeoordelingsverplichting op grond van artikel 19j Nbw 1998. Door de koppeling van de verplichting aan een 'besluit' tot planvaststelling is de verplichting tot beoordeling van plannen enger geformuleerd dan blijktens jurisprudentie van het Hof van Justitie uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn voortvloeit.

<sup>423</sup> | Zie voor een overzicht Zijlmans 2007a; Zijlmans 2007b.

<sup>424</sup> | Vz ABRvS 16 december 2006, JM 2007/32, m.nt. Zijlmans, ABRvS 28 februari 2007, M en R 2007, nr. 45, m.nt. Jans en Verschuuren, AB 2007, 183, m.nt. Widdershoven.

<sup>425</sup> | ABRvS 7 maart 2007, JM 2007/70, m.nt. Zijlmans, ABRvS 18 april 2007, JM 2007/89, m.nt. Zijlmans en 14 maart 2007, JM 2007/71, m.nt. Zijlmans waarin de Afdeling aangeeft dat de richtlijnconforme uitleg mogelijk is voor zover de gebieden overlappen. Voor zover dat niet het geval is, is sprake van rechtstreekse werking.

<sup>426</sup> | ABRvS 28 februari 2007, M en R 2007, nr. 45, m.nt. Jans en Verschuuren, AB 2007, 183, m.nt. Widdershoven.

## 14.7 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

### 14.7.1 Soortenbescherming

In het kader van 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 bestuursorgaan, maar wel als uitvoerder van werkzaamheden waarvoor op grond van de Ffw een ontheffing kan zijn vereist. Daarbij kan worden gedacht aan het maaien van oevers, het verwijderen van oeverbegroeiing, graven van sloten of kanaaltjes, vangen en doden van beschermde diersoorten.

Daarbij kunnen waterschappen aanlopen tegen Europeesrechtelijke vragen. Eerste knelpunt in dat verband is de regeling met betrekking tot gedragscodes en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Op grond van de Europese richtlijnen dient bij een inbreuk op de verbodsbepalingen een alternatieventoets te worden uitgevoerd. Indien een vrijstelling geldt, is niet meer voorzien in een op concrete situaties toegesneden alternatieventoets. Dit kan in de praktijk zoveel mogelijk worden opgelost door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien en expliciet aan te geven dat dit onderzoek is uitgevoerd en wat daarvan het resultaat is. De divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toepassing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen kan daarmee echter niet worden weggenomen.

Daarnaast kan worden opgemerkt dat de handelingen die zijn vrijgesteld van de ontheffingsplicht in de richtlijnen niet zijn uitgesloten van beoordeling op toelaatbaarheid. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen van verbodsbepalingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen en indien geen sprake is van overtreding van deze verboden ontstaat ook geen discussie over het al dan niet kunnen bestaan van uitzonderingen op verbodsbepalingen.

Een tweede knelpunt in de regeling inzake soortenbescherming betreft het feit dat de gronden waaraan dient te worden getoetst in het kader van een aanvraag om ontheffing op grond van artikel 75 Ffw, niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden.<sup>427</sup> Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd

<sup>427</sup> | Zie daarover Pres. Rb. Haarlem 13 augustus 2007, 07-4927, 07-4923 LJN: BB2335.

dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing *Europaproof* is.

### 14.7.2 Gebiedsbescherming

De op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden zijn op dit moment in Nederland nog niet aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterschappen is vooral van belang dat, indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

De overige geconstateerde gebreken in de implementatiewetgeving kunnen worden opgelost door in de praktijk uit te gaan van een richtlijnconforme uitleg.

### 14.7.3 Relatie met besluiten op grond van andere wetgeving

De ontheffing op grond van de Ffw en de vergunning op grond van de Nbw 1998 vormen de kaders waarbinnen de effecten op beschermde soorten respectievelijk habitats of habitats van soorten primair aan de orde dienen te komen. In verschillende uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat in het kader van de Wet milieubeheer uitsluitend sprake is van een aanvullende toets. Deze jurisprudentie heeft betrekking op de uitleg van artikel 8.10 en 8.11 Wm en is om die reden mede van belang voor de vergunningverlening op grond van de Wvo. Deze aanvullende toets kan verstrekkende gevolgen hebben en leiden tot aanvullende voorschriften in Wm- of Wvo-kader en in een uiterste geval zelfs tot weigering van die vergunning.<sup>428</sup> In een uitspraak van 4 april 2007 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat effecten van een activiteit op een Vogelrichtlijngebied aan de orde kunnen komen in de vergunningprocedure op grond van de Nbw 1998. Er bestaat volgens de Afdeling geen ruimte voor een beoordeling van de effecten bij een beslissing op een aanvraag om een milieuvergunning.<sup>429</sup> Het lijkt erop dat de Afdeling hiermee de aanvullende toets in de milieuvergunningprocedure niet langer mogelijk acht.

<sup>428</sup> | Zie hierover de noot van Zijlmans onder ABRvS 8 november 2006, JM 2007/17. In deze noot is een overzicht van relevante jurisprudentie opgenomen.

<sup>429</sup> | ABRvS 21 februari 2007, M en R 2007, nr. 44, m.nt. Jans en Verschuuren, ABRvS 4 april 2007, JM 2007/73, m.nt. Zijlmans, M en R 2007, nr. 70, m.nt. De Bruin.

## 14.8 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

### 14.8.1 Herziening Natuurbeschermingswet 1998

Op 14 mei 2007 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer als gevolg waarvan de Nbw 1998 op een aantal punten zal worden gewijzigd.<sup>430</sup> De voor dit boek belangrijkste wijzigingen worden hierna besproken.

<sup>430</sup> | Kamerstukken II, 2006-2007, 31 038, nr. 2.

Een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is te voorzien in een aangepaste regeling voor bestaand gebruik. In het wetsvoorstel wordt 'bestaand gebruik' in artikel 1, onder n opnieuw gedefinieerd. Daaronder wordt verstaan iedere handeling die voor 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd, en iedere handeling die na 1 oktober 2005 is aangevangen en werd verricht op het moment van aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument, op het moment van aanwijzing van een gebied ter uitvoering van artikel 4 Vogelrichtlijn, of op het moment van aanmelding van een gebied bij de Europese Commissie ter uitvoering van artikel 4 lid 1 Habitatrichtlijn en die sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd.

De regeling met betrekking tot beheerplannen wordt aangepast. In artikel 19a van het wetsvoorstel wordt nadrukkelijk bepaald dat het beheerplan kan beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten, in voorkomend geval onder nader in het beheerplan aangegeven voorwaarden en beperkingen, het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, mede gelet op de instandhoudingsmaatregelen die worden getroffen. In de huidige Nbw 1998 werd al bepaald dat de beoogde resultaten in samenhang met het bestaande gebruik dienen te worden beschreven. In het wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd dat - voor zover relevant voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling - ook het bestaande gebruik buiten het gebied daarbij wordt betrokken. Omdat het beheerplan een uitwerking is van de instandhoudingsdoelstellingen en deze doelen nog niet zijn vastgesteld, zal de verplichting tot het vaststellen van beheerplannen voorgesteld worden op drie jaar na het vaststellen van de instandhoudingsdoelstellingen in het aanwijzingsbesluit in plaats van drie jaar na het in werking treden van de wet.

Een belangrijke toevoeging betreft artikel 19c van het wetsvoorstel. Op grond van de voorgestelde bepaling draagt de Minister van LNV er in de periode totdat het eerste beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied onherroepelijk is geworden, zorg voor dat passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat bestaand gebruik de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied verslechtert en dat er door bestaand gebruik storende factoren optreden die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen een significant effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Ter uitvoering van deze verplichting kan de Minister de gebruiker:

- a verplichten binnen een te stellen termijn informatie te verstrekken over het gebruik;
- b verplichten binnen een te stellen termijn en met inachtneming van door de Minister te geven instructies de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen; of
- c verplichten dat gebruik binnen een te stellen termijn te staken of te beperken.

Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld hun zienswijze uit te brengen over een voornemen tot het opleggen van een voornoemde verplichting, tenzij de verslechtering of verstoring het opleggen van een verplichting terstond noodzakelijk maakt.

Artikel 19c vormt de opmaat tot een nieuw artikel 19d, derde lid op grond waarvan de vergunningplicht buiten toepassing wordt verklaard voor bestaand gebruik (in de nieuwe definitie) gedurende de periode, bedoeld in artikel 19c, behoudens indien dat gebruik betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.

De vergunningplicht op grond van artikel 19f e.v. (habitattoets) zal na de wetswijziging alleen nog gelden voor projecten en niet meer voor 'projecten of andere handelingen'. De relevante bepalingen worden dienovereenkomstig aangepast. De vergunningplicht voor verstoring en verslechtering zal nog slechts gelden voor 'significant' verstorende effecten.

De overgangsregeling voorziet erin dat de nieuwe bepalingen buiten toepassing blijven op besluiten, waarbij artikel 6 van de richtlijn (EEG) nr. 92/43 aan de orde is, op voor 1 oktober 2005 ingediende aanvragen om vergunning of ontheffing en ingediende verzoeken om toestemming anderszins, totdat de bezwaar- of beroepstermijn is verstreken dan wel, indien beroep is ingesteld, onherroepelijk op het beroep is beslist.

Zoals eerder al opgemerkt komt op grond van het wetsvoorstel ook de verplichting tot goedkeuring van plannen te vervallen. Artikel 19j Nbw 1998 zal met het oog daarop worden aangepast.

#### 14.8.2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht<sup>431</sup>

In de Wabo zal in de toekomst een aantal vergunningstelsels worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Dit geldt echter niet voor de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing ingevolge artikel 75 Ffw. Aangezien de Wabo uitgaat van de één-loket gedachte, is voor de vergunning respectievelijk ontheffing gekozen voor een aanhaakconstructie. Deze aanhaakconstructie zal in de invoeringswetgeving nader moeten worden uitgewerkt. Het aanhaken bij de omgevingsvergunning geschiedt indien de toestemmingen, bedoeld in de artikelen 16 en 19d van de Nbw 1998, samenlopen met activiteiten van een project waarvoor krachtens de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. In die gevallen is dan geen aparte vergunning of ontheffing meer nodig, maar zal de toestemming omtrent het verrichten van die activiteiten onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. De Nbw 1998 zal zodanig worden aangepast, dat in plaats van een vergunning op grond van artikel 16 of 19d een omgevingsvergunning kan worden verleend. Het toetsingskader van de omgevingsvergunning wordt in dat geval uitgebreid met het toetsingskader voor een aanvraag om vergunning op grond van artikel 16 of 19d Nbw 1998. Verder wordt het mogelijk om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden met het oog op de bescherming van de betrokken natuur- en landschapsbelangen. Voor de gevallen waarin een ander orgaan op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn de vergunning op grond van artikel 16 of 19d te verlenen (gedeputeerde staten of de Minister van LNV), zal worden bepaald dat de vergunning niet kan worden verleend zonder dat laatstbedoeld orgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven.<sup>432</sup>

<sup>432</sup> | Zie voor toelichting op de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing op grond van de Ffw Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 87-88. Zie voor kritiek op de gekozen constructie tevens Zijlmans 2006.

Wat betreft de samenloop met de ontheffing op grond van artikel 75 Ffw wijst de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wabo erop dat een omgevingsvergunning met betrekking tot handelingen die onder de Ffw vallen in beginsel slechts kunnen worden verleend, indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. Voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrichtlijn, voor beschermde vogelsoorten en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- en plantensoorten geldt daarnaast dat de omgevingsvergunning slechts verleend wordt indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de geplande activiteit en er sprake is van een bij of krachtens de wet genoemd belang. De Ffw moet worden aangepast, omdat geregeld moet worden dat de Minister van LNV door middel van een verklaring van geen bedenkingen bij

de beslissing omtrent de omgevingsvergunning betrokken zal zijn. Ook hier geldt dat van aanhaken alleen sprake kan zijn indien zowel een omgevingsvergunning als een ontheffing op grond van de Ffw is vereist. Is geen omgevingsvergunning vereist, dan kan desondanks een ontheffing op grond van de Ffw nodig zijn.

☞ *Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten*<sup>433</sup>





## 15.1 ALGEMENE TOELICHTING

Milieu-effectrapportage (mer) is een instrument dat erop is gericht 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 kunnen hebben. De richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die gevolgen voor het milieu kunnen hebben (artikel 1, eerste lid). 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 opdrachtgever is de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt. Het begrip vergunning heeft in de richtlijn een ruime betekenis. Onder vergunning wordt verstaan een besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

De werkingssfeer van de richtlijn is op een aantal punten afgebakend. Zo is de richtlijn niet van toepassing op projecten die bestemd zijn voor defensiedoeleinden en evenmin op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doelstellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure.

## 15.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 2

Op grond van artikel 2 dienen lidstaten de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. De richtlijn verplicht tot een milieu-effectbeoordeling in alle gevallen waarin een activiteit een aanzienlijk milieu-effect teweeg kan brengen.<sup>434</sup> Deze milieu-effectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij het ontbreken hiervan, in andere procedures. In uitzonderlijke gevallen kunnen de lidstaten voor een project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van de richtlijn.

### ► ARTIKEL 3

Bij de milieu-effectbeoordeling wordt op grond van elk geval afzonderlijk en

overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11, op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op de volgende factoren:

- a mens, dier en plant;
- b bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- c de interactie tussen de in a en b genoemde factoren;
- d de materiële goederen en het culturele erfgoed.

### ► ARTIKEL 4

Projecten die behoren tot de in bijlage I genoemde categorieën worden, behoudens in het geval daarvoor ontheffing is verleend als bedoeld in artikel 2 lid 3, onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 (artikel 4, eerste lid). Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken dit noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de lidstaten bepaalde projecttypes specificeren die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, of criteria en/of drempelwaarden vaststellen, die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10. Zowel indien drempelwaarden worden vastgesteld als in een situatie waarin per geval wordt bezien of een milieu-effectrapportage noodzakelijk is, moet met de criteria uit bijlage III rekening worden gehouden. Het gaat dan om de kenmerken van projecten, de plaats van projecten en de kenmerken van het potentiële effect. In bijlage III zijn deze drie criteria nader gespecificeerd.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat in een concreet geval aanleiding kan bestaan tot het aannemen van een mer-plicht, ondanks het feit dat de drempelwaarden van de mer-(beoordelings)plicht niet worden overschreden.<sup>435</sup> Dit houdt verband met artikel 2 van de richtlijn waaruit de verplichting voortvloeit een milieu-effectbeoordeling uit te voeren in alle gevallen waarin een activiteit een aanzienlijk milieu-effect teweeg kan brengen

### ► ARTIKEL 5

Bij projecten die krachtens artikel 4 moeten worden onderworpen aan een milieu-effectbeoordeling, dienen de nodige maatregelen te worden getroffen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in bijlage IV bedoelde informatie verstrekt, voor zover:

434 | O.a. Zaak C-72/95, AB 1997, 133 m.nt. Backes, en zaak C-117/02, M en R 2004, nr. 64, m.nt. Jesse.

435 | Zaak C-117/02, M en R 2004, nr. 64, m.nt. Jesse, Zaak C-392/96, AB 2000, 33, m.nt. Backes.

- a de lidstaten deze informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningprocedure en voor de specifieke kenmerken van een specifiek project of projecttype en van het milieu dat hierdoor kan worden beïnvloed;
- b de lidstaten, onder meer op grond van de bestaande kennis en beoordelingsmethoden, menen dat redelijkerwijs van een opdrachtgever mag worden verlangd dat hij de gegevens verzamelt.

Op grond van artikel 5, tweede lid moet de te verstrekken informatie ten minste behelzen:

- a een beschrijving van het project met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang;
- b een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo te verhelpen;
- c de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieu-effecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen;
- d een niet-technische samenvatting van de gegevens zoals bedoeld bij a, b en c.

In bijlage IV wordt daarnaast onder andere nog verwezen naar het alternatievenonderzoek en de verantwoording daarvan. Verder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste milieu-effecten die in kaart moeten worden gebracht.

#### ► ARTIKEL 6

De lidstaten treffen de nodige maatregelen zodat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu, met het project te maken kunnen krijgen, de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Met het oog daarop wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval bij de indiening van de vergunningaanvragen de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De wijze waarop deze raadpleging plaatsvindt, wordt door de lidstaten vastgesteld. Op grond van het tweede lid zien de lidstaten erop toe dat:

- a elke aanvraag voor een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie voor het publiek beschikbaar worden gesteld;
- b het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project.

De bijzonderheden van deze voorlichting en deze raadpleging worden bepaald door de lidstaten, die met name naar gelang de bijzondere kenmerken van de betrokken projecten of bouwplaatsen:

- a het betrokken publiek kunnen bepalen;
- b kunnen aangeven op welke plaatsen kennis kan worden genomen van de informatie;
- c nadere bijzonderheden kunnen vaststellen voor de wijze waarop het publiek kan worden voorgelicht, bijvoorbeeld via aanplakbiljetten, publicatie in de plaatselijke kranten, organisatie van tentoonstellingen met plattegronden, tekeningen, tabellen, grafieken, maquettes;
- d kunnen vaststellen op welke wijze het publiek moet worden geraadpleegd, bijvoorbeeld schriftelijk, via een openbare enquête;
- e passende termijnen voor de diverse fasen van de procedure kunnen vaststellen, teneinde te verzekeren dat er binnen een redelijk tijdsbestek een besluit wordt genomen (artikel 6, derde lid).

#### ► ARTIKEL 7

Wanneer een lidstaat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lidstaat, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden, hierom verzoekt, doet de lidstaat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere lidstaat toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt aan zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide lidstaten eventueel noodzakelijke overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid.

#### ► ARTIKEL 8

In het kader van de vergunningprocedure wordt rekening gehouden met de overeenkomstig de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie.

#### ► ARTIKEL 9

Wanneer een beslissing is genomen, stelt (stellen) de bevoegde instantie(s) voor het betrokken publiek beschikbaar:

- a de inhoud van de beslissing en de eventuele voorwaarden daarvan;
- b de redenen en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, wanneer dit is voorgeschreven bij de wetgeving van de lidstaten. De lidstaten stellen vast op welke wijze deze voorlichting geschiedt.

Indien een andere lidstaat overeenkomstig artikel 7 is geïnformeerd, wordt ook deze in kennis gesteld van de betrokken beslissing.

## ► ARTIKEL 10

De bepalingen van deze richtlijn laten onverlet de verplichting van de bevoegde instanties tot inachtneming van de door de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de vigerende rechtspraktijk opgelegde beperkingen ter bescherming van de industriële en commerciële geheimen, alsmede van het openbare belang.

Waar artikel 7 van toepassing is, zijn de toezending van informatie aan een andere lidstaat en de ontvangst van informatie van een andere lidstaat onderhevig aan de beperkingen die gelden in de lidstaat waar het project wordt voorgesteld.

### 15.3 IMPLEMENTATIE VAN DE MER-RICHTLIJN

De MER-richtlijn is geïmplementeerd in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer (Wm) en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (Besluit m.e.r. 1994). Tevens zijn van belang de hoofdstukken 2, 14 (coördinatie) en 19 (openbaarheid) Wm. De Wm is recentelijk tweemaal gewijzigd. In de eerste plaats is op 12 oktober 2005 een aantal wijzigingen aangebracht in de Wm om deze meer direct bij de richtlijn te laten aansluiten.<sup>436</sup>

Belangrijker is dat de mer-systematiek per 28 september 2006 is gewijzigd in verband met de implementatie van bepalingen uit de Richtlijn strategische milieubeoordeling.<sup>437</sup> De huidige systematiek en de gevolgen voor de besluitmer (project-mer) worden in dit hoofdstuk behandeld. Onderwerpen die samenhangen met de plan-mer (strategische milieubeoordeling) komen aan de orde in hoofdstuk 16.

#### 15.3.1 Systematiek

Evenals onder het oude Besluit m.e.r. 1994 kunnen in de huidige systematiek drie typen milieubeoordelingen worden onderscheiden: onderdeel C van de bijlage: verplichte milieu-effectrapportage, onderdeel D van de bijlage: milieu-effectbeoordeling, en ten slotte de mer-plicht op grond van de provinciale milieuverordening. In de volgende paragrafen komen genoemde varianten aan de orde.

In het oude Besluit m.e.r. 1994 werden de onderdelen C en D van de bijlage onderverdeeld in:

- kolom 1: Activiteiten;
- kolom 2: Gevallen;
- kolom 3: Besluiten.

436 | Wet van 15 september 2005 tot wijziging Wet milieubeheer (Stb. 477). In werking sinds 12 oktober 2005.

437 | Wet van 5 juli 2006 tot wijziging Wet milieubeheer in verband met richtlijn 2001/42/EG (Wet milieu-effectrapportage plannen), Stb. 336 en Besluit van 16 augustus 2006 tot wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 i.v.m. uitvoering richtlijnen nrs. 2001/42/EG en 2003/35/EG (Stb. 388).

### Voorbeeld categorie 12.1 onderdeel C van de bijlage

	KOLOM 1   Activiteiten	KOLOM 2   Gevallen	KOLOM 3   Besluiten
12.1	De aanleg van een primaire waterkering.		De goedkeuring door gedeputeerde staten van het plan, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet op de waterkering.

In dit voorbeeld diende voor de aanleg van een primaire waterkering een plan als bedoeld in kolom 3 te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Voorafgaand daaraan moest in alle gevallen een milieu-effectrapport worden opgesteld, aangezien kolom 2 geen nadere omschrijving van de omvang van het project bevatte.

In het nieuwe systeem van het Besluit m.e.r. 1994 is de indeling in drie niveaus gehandhaafd, maar bestaan de onderdelen C en D van de bijlage uit vier kolommen:

- kolom 1: Activiteiten;
- kolom 2: Gevallen;
- kolom 3: Plannen ► nieuwe categorie;
- kolom 4: Besluiten.

### Voorbeeld categorie 12.1 onderdeel C van de bijlage

	KOLOM 1   Activiteiten	KOLOM 2   Gevallen	KOLOM 3   Plannen	KOLOM 4   Besluiten
12.1	De aanleg van een primaire waterkering.		Het plan, bedoeld in artikel 2a, 4a, 7, 10, 11, eerste lid, en 36c van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het plan, bedoeld in artikel 3 en 7 van de Wet op de waterhuishouding.	De goedkeuring door gedeputeerde staten van het plan, bedoeld in artikel 7b, tweede lid, van de Wet op de waterkering.

In dit voorbeeld dient voor de aanleg van een primaire waterkering een plan als bedoeld in kolom 3 te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. Voorafgaand daaraan dient in alle gevallen een milieu-effectrapport te worden opgesteld, aangezien kolom 2 geen nadere omschrijving van de omvang van het project bevat. Indien voorafgaand aan de goedkeuring van het plan in kolom 4, een

of meerdere plannen uit kolom 3 worden vastgesteld, moet voor de plannen in kolom 3 een milieu-effectrapport worden opgesteld. Dit laatste komt in hoofdstuk 16 aan de orde. In het onderstaande wordt ingegaan op de milieu-effectrapportage bij besluiten (besluit-mer).

Het Besluit m.e.r. 1994 gaat uit van een gesloten systeem. Dit betekent dat de in het besluit genoemde activiteiten in de aangegeven omvang relevant zijn in het kader van de milieu-effectbeoordeling. Dit kan tot spanning met de MER-richtlijn leiden indien door het gesloten systeem activiteiten met belangrijke milieugevolgen zijn uitgesloten van een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht. Zoals opgemerkt in paragraaf 15.2 verplicht de richtlijn tot een milieu-effectbeoordeling in alle gevallen waarin een activiteit een aanzienlijk milieu-effect teweeg kan brengen. In de praktijk is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet of nauwelijks bereid om aan te nemen dat in een concreet geval geen toepassing kan worden gegeven aan de drempelwaarden uit het Besluit m.e.r. 1994.<sup>438</sup> Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat in een concreet geval aanleiding kan bestaan tot het aannemen van een mer-plicht ondanks het feit dat de drempelwaarden van de mer-(beoordelings)plicht niet worden overschreden.

### 15.3.2 Verplichte mer

Voor de in artikel 4 lid 1 jo bijlage I van de MER-richtlijn opgenomen projecten is het opstellen van een milieu-effectrapport verplicht. De uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen zijn geïmplementeerd in artikel 7.2 lid 1, onder a Wm en artikel 2, eerste lid jo, onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. In onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 wordt aangegeven om welke projecten het gaat. Daarvoor zijn drempelwaarden vastgesteld en is aangegeven aan welke besluiten de mer-plicht is gekoppeld. Voor het terrein van het waterbeheer zijn bijvoorbeeld relevant de activiteiten genoemd in categorie 3 (werkzaamheden met betrekking tot waterwegen), categorie 12 (waterkeringen), categorie 15.1 (infiltratie of onttrekking), categorie 19 (werken voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden) en categorie 27 (wijziging waterpeil). De vraag aan welk besluit de mer-plicht is gekoppeld, is onder andere relevant voor het type milieu-effectrapport dat wordt opgesteld. Bij ruimtelijke plannen gaat het veelal over locatiekeuze, terwijl bij een milieu-effectrapportage in verband met een vergunning op grond van de milieu- of waterwetgeving niet de locatiekeuze aan de orde is, maar de wijze van uitoefening van de activiteit op de betreffende locatie. Deze locatie blijkt uit de aanvraag. In dat geval staat slechts ter discussie de vraag of het bevoegd gezag de vergunning heeft kunnen verlenen op de aangevraagde locatie, niet of een andere locatie de

voorkeur zou verdienen.<sup>439</sup> In geval de mer-plicht is gekoppeld aan een vergunning, kan onder omstandigheden de uitspraak van het Hof van Justitie EG in de zaak Wells van belang zijn.<sup>440</sup> Dit is naar onze mening met name het geval bij het 'verlenen' van een tijdelijke vergunning of bij wijziging van een bestaande vergunning. Uit de zaak Wells vloeit voort dat een aanmerkelijke wijziging van de voorwaarden waaronder de vergunning wordt verleend, ertoe kan leiden dat de vergunning als 'nieuwe' vergunning moet worden gekwalificeerd, hetgeen bij het bepalen van de mer-plicht (of mer-beoordelingsplicht, zie hierna) van belang kan zijn.

### 15.3.3 Mer-beoordeling

Voor de in artikel 4, tweede lid jo bijlage II van de MER-richtlijn opgenomen projecten geldt een mer-beoordelingsplicht. Mer-beoordeling houdt in dat in een concrete situatie wordt beoordeeld of het opstellen van een milieu-effectrapport noodzakelijk is. Deze verplichtingen zijn geïmplementeerd in artikel 7.2 lid 1 onder b Wm en onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 wordt aangegeven om welke projecten het gaat. Voor het waterbeheer zijn bijvoorbeeld van belang categorie 3 (werkzaamheden met betrekking tot waterwegen), categorie 12 (waterkeringen), categorie 15 (bronbemalingen, wijziging of uitbreiding infiltratie of onttrekking) en categorie 19 (werken voor de overbrenging van wateren tussen stroomgebieden). Daarvoor zijn drempelwaarden vastgesteld en is aangegeven aan welke besluiten de mer-beoordeling vooraf dient te gaan. De te volgen beoordelingsprocedure is neergelegd in artikel 7.8a e.v. Wm. Het bestuursorgaan dat bevoegd is het besluit te nemen waaraan een eventueel op te stellen milieu-effectrapport in onderdeel D is gekoppeld, beoordeelt de noodzaak van het opstellen van een milieu-effectrapport. Voor deze beoordeling zijn de in bijlage III van MER-richtlijn genoemde aspecten van belang (artikel 7.8b lid 4 Wm). Voorheen werden in de Wm een viertal bijzondere omstandigheden genoemd, terwijl thans rechtstreeks naar de richtlijn wordt verwezen.<sup>441</sup> Het is onvoldoende indien het bevoegd gezag oordeelt dat - gebaseerd op onderzoek - voor een bepaald type project geen milieubeoordeling nodig is. Er dient een concrete beoordeling plaats te vinden.<sup>442</sup>

Een beslissing krachtens artikel 7.8b lid 1 Wm, inhoudende dat geen milieu-effectrapportage is vereist, wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangemerkt als een beslissing inzake de procedure tot voorbereiding van een besluit, die derden (los van het voor te bereiden besluit) niet rechtstreeks in hun belangen treft. Deze beslissing kan derhalve niet worden aangemerkt als appellabel besluit.<sup>443</sup>

439 | ABRvS 21 januari 2000, AB 2000, 129, m.nt. Soppe.

440 | Zaak C-201/02, Wells, Jur. 2004 p. I-723, M en R 2004, nr. 11 m.nt. Jans. Zie ook Meijer 2004 en Van Rijswijk en Widdershoven 2004 (NTER).

441 | Soppe wijst op een belangrijke consequentie van deze aanpassing. In de uitspraak ABRvS 28 april 2004, M en R 2004, nr. 65, m.nt. Jesse en Verschuuren, oordeelde de Afdeling dat steeds wanneer een in de wet genoemde bijzondere omstandigheid zich voordoet een milieu-effectrapport dient te worden opgesteld. Nu zijn we als gevolg van de wetswijziging terug bij de oude situatie waarin de uitkomst van de beoordeling bepalend is voor de vraag of een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, en niet de enkele aanwezigheid van een bijzondere omstandigheid. Dit is volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie ook in overeenstemming met de richtlijn. Zie hierover M. Soppe, Stand van zaken: wijziging Nederlandse mer-regeling vanwege communautaire verplichtingen, TMA 2006-1, p. 15-16

442 | Zie ABRvS 18 februari 2004, JM 2004/67, m.nt. Driesprong.

443 | ABRvS 13 juli 2000, AB 2000, 307, m.nt. Soppe.

Indien een project zowel onder onderdeel C als onderdeel D (zie hierna) van het Besluit m.e.r. 1994 valt, wordt uitgegaan van de mer-plicht (artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. 1994).

#### 15.3.4 Provinciale milieuverordening

In aanvulling op hetgeen in artikel 7.2 lid 1 Wm en het Besluit m.e.r. 1994 is geregeld, kunnen provinciale staten op grond van artikel 7.6 Wm bij provinciale milieuverordening mer-plichtige activiteiten aanwijzen. Deze aanwijzing kan plaatsvinden met het oog op de bescherming van het milieu in binnen hun provincie gelegen gebieden, niet zijnde gebieden als bedoeld in artikel 7.2a, eerste lid, die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast. Terzake van die activiteiten wijzen zij de categorieën van besluiten aan bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt indien die activiteiten binnen hun provincie worden uitgevoerd. Het kan daarbij gaan om activiteiten die op grond van artikel 7.2 lid 1, onderdeel a Wm jo onderdeel C van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 als mer-plichtig zijn aangemerkt. In dat geval mag de provinciale milieuverordening striktere regels stellen dan het Besluit m.e.r. 1994, dat wil zeggen dat drempelwaarden lager moeten worden vastgesteld ofwel geen drempelwaarde wordt gehanteerd. In de provinciale milieuverordening dient te worden aangegeven aan welke besluiten de mer-plicht wordt gekoppeld. Voorts is het mogelijk om activiteiten die op grond van de in voorgaande paragraaf genoemde bepalingen aan een mer-beoordelingsprocedure moeten worden onderworpen, binnen de provincie aan de mer-plicht te onderwerpen. Dit volgt uit het gegeven dat artikel 7.2 lid 3 Wm van overeenkomstige toepassing is verklaard. Provinciale staten kunnen hogere of lagere drempels vaststellen dan die welke zijn opgenomen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994.

De vraag is of bij een hogere provinciale drempel de mer-beoordelingsprocedure nog van toepassing is. Dit zou kunnen worden afgeleid uit de formulering van artikel 7.8e Wm waarin is aangegeven dat de artikelen 7.8a tot en met 7.8d Wm geen toepassing vinden ten aanzien van een activiteit, aangewezen in een AMvB krachtens artikel 7.2, lid 1, onder b Wm, voor zover die activiteit bij een provinciale milieuverordening overeenkomstig de beschrijving in de AMvB is aangewezen en het een besluit betreft dat ter zake van die activiteit bij die verordening overeenkomstig die maatregel is aangewezen. De regering gaat er in de toelichting op het Besluit m.e.r. echter vanuit dat met aanwijzing van een activiteit in de provinciale

verordening de mer-beoordelingsprocedure geheel komt te vervallen.<sup>444</sup> Zie over de gevolgen hierna paragraaf 16.5.

#### 15.3.5 Eisen aan een milieu-effectrapport

De inhoudelijke eisen die aan een milieu-effectrapport worden gesteld, zijn opgenomen in artikel 7.10 Wm. Het gaat daarbij met name om een beschrijving van de voorgenomen activiteit en het daarmee beoogde doel, alternatieven (waaronder het nulalternatief), de besluiten ter voorbereiding waarvan het rapport wordt gemaakt, relevante eerdere besluitvorming ten aanzien van de activiteit en alternatieven, bestaande alternatieve en autonome ontwikkeling, beschrijving van de gevolgen voor het milieu en de wijze waarop de gevolgen zijn bepaald en beschreven, vergelijking van de effecten, leemten in kennis en een publiekssamenvatting. De Europese Commissie was van oordeel dat met de in artikel 7.10 Wm opgenomen beschrijving onvoldoende wordt gegarandeerd dat alle door de richtlijn vereiste milieu-informatie in een milieu-effectrapport zou worden opgenomen.

De op 12 oktober 2005 in werking getreden wijziging - waarmee een nauwere aansluiting bij de richtlijnverplichtingen wordt beoogd - heeft echter niet geleid tot een aanpassing van artikel 7.10 Wm. Wel is artikel 7.15 Wm gewijzigd waarin is aangegeven dat het bevoegd gezag bij het opstellen van richtlijnen voor het op te stellen rapport in ieder geval vereist dat de gegevens aangegeven in bijlage IV bij de MER-richtlijn worden meegenomen, voor zover dat noodzakelijk wordt geacht ter uitvoering van artikel 5, lid 1 van de richtlijn (artikel 7.15 lid 3 Wm). Deze werkwijze is onzuiver aangezien in artikel 7.10 Wm en niet in artikel 7.15 Wm de inhoudelijke eisen aan het milieu-effectrapport zijn opgenomen.<sup>445</sup>

Van belang is dat, indien een project in etappes wordt gerealiseerd die op zichzelf beschouwd niet onder de mer-plicht zouden vallen, in onderdeel A onder 2 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 wordt bepaald dat ook de redelijkerwijs binnen afzienbare termijn voorziene uitbreiding van de capaciteit of oppervlakte bij beoordeling van de mer-plicht wordt betrokken. Deze bepaling moet ruim worden uitgelegd. Niet alleen uitbreidingen van capaciteit of oppervlakte vallen onder de reikwijdte van deze bepaling, maar ook andere in de voorzienbare toekomst te verwachten ontwikkelingen.<sup>446</sup>

De verplichting tot het opstellen van een milieu-effectrapport heeft een besluit-blokkerende werking (artikel 7.27 lid 1 Wm). Dit wil zeggen dat het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden

<sup>444</sup> | Zie Backes, commentaar bij artikel 7.4 Wm en Sievers, commentaar bij artikel 7.8e Wm, bewerkt door Backes, in: Wm losbladig commentaar.

<sup>445</sup> | Zie hierover Soppe 2006.

<sup>446</sup> | In de nota van toelichting van de wijziging van het Besluit m.e.r. in 1999 werd aangegeven dat een periode van vijf jaar in dat verband doorgaans redelijk is. Zie hierover Soppe 2005.

gemaakt, pas neemt indien een milieu-effectrapport is opgesteld met toepassing van artikel 7.12 tot en met 7.26 Wm. Het bevoegd gezag neemt een besluit evenmin, indien de gegevens die in het milieu-effectrapport zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het besluit ten grondslag kunnen worden gelegd in verband met aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden waarvan bij het maken van het milieu-effectrapport is uitgegaan. Indien het gaat om een besluit op aanvraag dan wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten indien een milieu-effectrapport ontbreekt, ofwel dit rapport negatief is beoordeeld (artikel 7.28 Wm).

Indien het rapport is opgesteld, dient dit te worden betrokken bij de voorbereiding van het mer-plichtige besluit (artikel 7.35 Wm). Uitgangspunt in artikel 7.15 Wm is dat het bevoegd gezag bij het nemen van een besluit rekening houdt met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben. In beginsel geldt dit uitgangspunt slechts voor zover de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zich daartegen niet verzet. Artikel 7.35 Wm, lid 3 tot en met 6 maken daarop echter een aantal uitzonderingen.<sup>447</sup> Op grond van artikel 7.35, derde lid Wm kan het bevoegd gezag, indien ter zake van een activiteit slechts één besluit is aangewezen<sup>448</sup>, ongeacht de beperkingen die ter zake in de wettelijke regeling waarop het besluit berust, zijn gesteld:

- a naast de voorwaarden, voorschriften en beperkingen tot het opnemen waarvan het ingevolge die wettelijke regeling bevoegd is, in het besluit tevens alle andere voorwaarden, voorschriften en beperkingen opnemen, die nodig zijn ter bescherming van het milieu;
- b een beslissing nemen, ertoe strekkende dat de activiteit niet wordt ondernomen, indien het ondernemen van die activiteit tot ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu kan leiden.

In deze bepaling wordt derhalve het specialiteitsbeginsel losgelaten ten gunste van de verruimde beslissingsbevoegdheid. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de toepassing van dit derde lid van artikel 7.35 Wm.

Indien op de voorbereiding van meer dan één van de met betrekking tot een activiteit aangewezen besluiten afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, wordt één van die besluiten aangewezen als het besluit waarop de verruimde beslissingsbevoegdheid van toepassing is. Bij die aanwijzing kan worden bepaald dat zij slechts geldt in daarbij aangegeven gevallen. De aanwijzing geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. Met betrekking tot het aangewezen besluit is het hiervoor aangehaalde derde lid van toepassing, met dien verstande

dat slechts voorwaarden, voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld met betrekking tot onderwerpen waaromtrent geen voorwaarden, voorschriften en beperkingen kunnen worden gesteld bij de andere bedoelde besluiten.

### 15.3.6 Ontheffing

Op grond van artikel 7.5 Wm kunnen de Ministers van LNV en VROM in bepaalde gevallen een ontheffing verlenen van de mer-plicht. De procedure die bij een ontheffingsverzoek dient te worden doorlopen, is geregeld in hoofdstuk 3 van het Besluit m.e.r. 1994. Gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de mer-plicht indien het activiteiten betreft die op grond van de provinciale milieuverordening aan de mer-plicht zijn onderworpen.

### 15.3.7 Verkorte mer-procedure

Op grond van artikel 7.16 Wm kan met een verkorte mer-procedure worden volstaan indien de initiatiefnemer die een milieu-effectrapport zou moeten vervaardigen, al over een milieu-effectrapport beschikt dat is opgesteld conform de procedureregels in de Wm en in dat rapport als alternatief de activiteit is beschreven waarop het te nemen mer-plichtige besluit betrekking heeft. Zo nodig moet het bestaande milieu-effectrapport in dat geval worden geactualiseerd of aangevuld.<sup>449</sup>

<sup>449</sup> | Zie hierover Soppe 2005.

## 15.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

Ondanks verschillende aanpassingen van de Wm en het Besluit m.e.r. 1994 resteert een aantal knelpunten bij de implementatie en uitvoering van de richtlijn.

### 15.4.1 (On)volledigheid bijlage Besluit m.e.r.

Wat betreft de implementatie van de bijlage van de MER-richtlijn in het Besluit m.e.r. 1994 is discussie ontstaan over de implicaties voor waterbergingsgebieden. Het Besluit m.e.r. 1994 noemt de aanleg van waterbergingsgebieden niet expliciet als mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig. In de praktijk wordt echter door sommige overheden aangenomen dat waterbergingsgebieden worden begrepen onder onderdeel 10f van bijlage II van de richtlijn waar wordt verwezen naar de aanleg van waterwegen (projecten die niet zijn opgenomen in bijlage I, werken inzake kanalisering en ter beperking van overstromingen (= floodrelief werken)). Hoewel het Besluit m.e.r. 1994 waterberging niet concreet noemt, wordt dit in de praktijk geschaard onder de categorie inrichting landelijk gebied (categorie 9), maar bijvoorbeeld ook bij peilverlaging in een omvang die de drempelwaarden overschrijdt, enzovoort (zie categorie 27.3).

<sup>447</sup> | Artikel 7.35 Wm is aangepast bij de wijziging van de Wm die op 12 oktober 2005 in werking is getreden.

<sup>448</sup> | Op de voorbereiding van dit besluit is, ongeacht hetgeen ter zake in de betrokken wettelijke regeling is bepaald, afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (artikel 7.35 lid 4 Wm).

#### 15.4.2 Provinciale milieuverordening en de mer-beoordelingsprocedure

Zoals hiervoor reeds kort werd aangeduid, rijst de vraag of, indien de provincie een hogere drempel aanwijst dan is opgenomen in onderdeel D van het Besluit m.e.r. 1994, de mer-beoordelingsprocedure van toepassing blijft in de situatie dat de provinciale drempel niet wordt gehaald, maar de drempel van het genoemde onderdeel D wel.

De wetgever heeft deze gedachte afgewezen, maar het achterwege laten van een mer-beoordeling bij een activiteit waarvoor dat volgens de bijlage wel is vereist, kan in strijd komen met de richtlijn. Immers, op dat moment vervalt een beoordelingsmoment voor situaties waarin het bevoegd gezag op grond van het Besluit m.e.r. 1994 een afweging over de noodzaak tot het opstellen van een milieu-effectrapport zou moeten maken. Backes wijst erop dat dit probleem via richtlijnconforme interpretatie moet worden opgelost.<sup>450</sup>

#### 15.4.3 Artikel 7.35 Wet milieubeheer versus artikel 8 van de MER-richtlijn

Ook na de op 12 oktober 2005 in werking getreden wijziging van de Wm resteert nog een knelpunt met betrekking tot artikel 7.35. In artikel 7.35 is niet aangegeven dat van de verruimde beslissingsbevoegdheid gebruik moet worden gemaakt. Dit is in strijd met artikel 8 van de MER-richtlijn. In de praktijk kan dit worden opgelost door richtlijnconforme uitleg van artikel 7.35 Wm.<sup>451</sup>

#### 15.4.4 Het omzeilen van de mer-plicht

Zowel onderdeel C als onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 stellen drempelwaarden voor de mer-(beoordelings)plicht. In de praktijk wordt op drie verschillende manieren getracht om de mer-plicht te omzeilen.

In de eerste plaats komt het voor dat een activiteit van zodanige omvang wordt aangevraagd dat deze net onder de drempelwaarde blijft. Nadat de activiteit van deze omvang is gerealiseerd, wordt vervolgens een aanvraag ingediend voor een uitbreiding van de activiteit. In die gevallen geldt vaak geen mer-plicht. De wetgever heeft de gedachte afgewezen dat wijzigingen of uitbreidingen van op zich niet mer-plichtige projecten, die vervolgens in totaliteit een omvang bereiken die de drempelwaarde wel overstijgt, mer-plichtig zouden moeten zijn.

Elk project moet op zijn eigen merites worden beoordeeld. Beslissend voor de beoordeling is de inhoud van de aanvraag. Dit zou anders kunnen zijn indien sprake is van het opknippen van projecten om zo de mer-plicht of mer-beoorde-

lingsplicht te omzeilen. De regering ziet het als taak van het bevoegd gezag en de rechter om daartegen op te treden. De mogelijkheid om tot op zekere hoogte een halt toe te roepen aan deze praktijk wordt geboden door het bepaalde in onderdeel A van het Besluit m.e.r. 1994 (zie daarover paragraaf 15.3.2 en 15.3.3).<sup>452</sup> Ook afgezien van hetgeen in onderdeel A is geregeld wordt in de jurisprudentie rekening gehouden met te verwachten toekomstige ontwikkelingen.<sup>453</sup>

Ten tweede worden in de praktijk voorbeelden aangetroffen waar de feitelijke activiteit de drempelwaarde overstijgt, maar de aanvraag betrekking heeft op een activiteit onder de drempelwaarde. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat daarbij in beginsel uit van de aanvraag.<sup>454</sup>

In de laatste plaats kan worden gewezen op de situatie waarin een mer-plichtige activiteit wordt gesplitst in een aantal, juridisch zelfstandig te beoordelen activiteiten die ieder afzonderlijk onder de drempelwaarde vallen. Dit komt met enige regelmaat voor bij intensieve veehouderijen die in verschillende inrichtingen worden ondergebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst in die gevallen of er sprake is van één inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. Backes heeft erop gewezen dat de Afdeling tot nu toe geen halt toeroept aan deze handelwijze en het bestaan van meerdere inrichtingen aanneemt. De begrippen 'inrichting' als bedoeld in de Wm en 'activiteit' als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage worden met andere woorden door de Afdeling gelijkgeschakeld. Het is de vraag of dit zich verdraagt met de richtlijn. De richtlijn gaat uit van beoordeling van 'projecten'. Er bestaat onduidelijkheid of het begrip project zodanig moet worden uitgelegd, dat daarmee een 'inrichting' wordt bedoeld.<sup>455</sup>

#### 15.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

De MER-richtlijn is inmiddels grotendeels correct geïmplementeerd. Op enkele punten kan de uitvoeringspraktijk van het waterbeheer echter nog steeds geconfronteerd worden met de MER-richtlijn:

- a Bij beantwoording van de vraag of sprake is van een mer-plicht of mer-beoordelingsplicht is het van belang niet alleen de letterlijke bewoordingen van het Besluit m.e.r. te volgen, maar tevens acht te slaan op de beschrijvingen in de richtlijn. In de praktijk blijkt met name bij waterbergingsgebieden discussie over mer-(beoordelings)plicht te ontstaan omdat de bewoordingen van het Besluit m.e.r. 1994 over de verplichtingen geen duidelijkheid verschaffen en niet geheel sporen met de richtlijn. Zie hierover paragraaf 15.4.1.

<sup>452</sup> | Over deze praktijk met verwijzingen naar kamerstukken en jurisprudentie: Backes, commentaar op artikel 7.2 Wet milieubeheer, in: Reed Elsevier Wm losbladig commentaar.

<sup>453</sup> | O.a. Rb. 's-Gravenhage 14 mei 1996, Gst. 1997, 7054, nr. 8 en Rb. 's-Gravenhage 10 april 1997, BR 1997, p. 663. Zie hierover Backes, commentaar bij artikel 7.2 Wm, in: Reed Elsevier Wm losbladig commentaar.

<sup>454</sup> | ABRvS 11 mei 2005, nr. 200404617/1, ABRvS 23 november 2005, JM 2006/6, m.nt. Pieters.

<sup>455</sup> | Backes, commentaar bij artikel 7.2 Wm, in: Reed Elsevier Wm losbladig commentaar.

<sup>450</sup> | Zie hierover Backes, commentaar bij artikel 7.6 Wm, in: Reed Elsevier Wm losbladig commentaar.

<sup>451</sup> | Zie Soppe 2006, p. 18.

- b De situatie waarin de provincie een hogere drempel aanwijst dan is opgenomen in onderdeel D van het Besluit m.e.r. 1994. In dat geval kan het achterwege laten van een mer-beoordeling in strijd komen met de richtlijn. Immers, op dat moment vervalt een beoordelingsmoment voor situaties waarin het bevoegd gezag op grond van het Besluit m.e.r. 1994 een afweging over de noodzaak tot het opstellen van een milieu-effectrapport zou moeten maken. Dit probleem kan via richtlijnconforme interpretatie worden opgelost.
- c Uitleg van artikel 7.35 Wm in het licht van artikel 8 van de EG-richtlijn. Er dient te worden verzekerd dat bij besluitvorming, indien daaraan het opstellen van een milieu-effectrapport is voorafgegaan, een integrale afweging plaatsvindt en dat aan het milieubelang hetzelfde gewicht wordt toegekend als aan andere belangen. Aangezien artikel 7.35 Wm dit niet dwingend voorschrijft, is richtlijnconforme uitleg van deze bepaling in de praktijk noodzakelijk.
- d Ten slotte zal bij een mogelijk mer-(beoordelings)plichtige situatie moeten worden bezien of met de aan een activiteit gegeven omschrijving de mer-(beoordelings)plicht niet ten onrechte wordt getracht de mer-(beoordelings)plicht te omzeilen.

#### 15.6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

Ook na de nog vrij recente herziening van de Wm en het Besluit m.e.r. 1994 is de regelgeving ten aanzien van mer geen rustig bezit. In januari 2005 heeft de toenmalige Minister van VROM de Tweede Kamer geïnformeerd over voornemens tot vérgaande vereenvoudiging van de mer-regelgeving.<sup>456</sup> Het nieuwe systeem zal moeten aansluiten bij de minimumvereisten uit de MER-richtlijn. Dit betekent dat de fase van scoping (opstellen en publiceren startnotitie, advisering Commissie mer en wettelijk adviseurs ten behoeve van richtlijnen bevoegd gezag, inspraak ten aanzien van richtlijnen en het vaststellen van deze richtlijnen), beschrijving van het meest milieuvriendelijk alternatief, en de verplichte toetsing van het milieu-effectrapport zullen verdwijnen bij de project-mer die is verbonden aan (milieu)vergunningen. Voor andere (grote) projecten zal nog nader moeten bezien hoe de mer-verplichtingen worden uitgewerkt in aanvulling op de Europese richtlijn.

<sup>456</sup> | Kamerstukken II, 2004-2005, 29 383, nr. 25. Daarover ook Backes e.a. 2006b, p. 143-144. Zie voorts Kamerstukken II, 2006-2007, 29 383, nrs. 63 en 68.



☞ *Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's<sup>457</sup>*



### 16.1 ALGEMENE TOELICHTING

De richtlijn heeft als doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen aan de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen (artikel 1). De richtlijn bevat geen definitie van 'aanzienlijke milieu-effecten, maar geeft in bijlage II criteria voor de vaststelling van mogelijk aanzienlijke milieu-effecten. In de richtlijn wordt onder 'plannen en programma's' verstaan: plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan:

- a die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld, en
- b die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

De milieubeoordeling waarover in de richtlijn wordt gesproken, mondt uit in het milieurapport dat de informatie bevat als bedoeld in artikel 5 en bijlage I bij de richtlijn (zie hierna). Met het milieurapport en de resultaten van het raadplegen van adviserende instanties en het publiek dient rekening te worden gehouden bij de besluitvorming. Tevens verplicht de richtlijn ertoe informatie te verstrekken over het besluit.

De implementatietermijn is op 21 juli 2004 verstreken. De in artikel 4 lid 1 bedoelde verplichting tot het doen uitvoeren van een milieubeoordeling (zie volgende paragraaf) is van toepassing op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na de genoemde datum. Plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden daarna worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen onder de verplichting van artikel 4 lid 1 tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is, en het publiek van deze beslissing op de hoogte stellen.

De Strategische MER-richtlijn is van procedurele aard en de daarin vervatte voorschriften dienen ofwel te worden verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten, ofwel te worden opgenomen in specifiek hiervoor vastgestelde procedures.

Teneinde overlapping van beoordelingen te voorkomen, dienen de lidstaten indien nodig, er rekening mee te houden dat de beoordelingen worden uitgevoerd op verschillende niveaus van een hiërarchie van plannen en programma's.

Alle plannen en programma's die voor een aantal sectoren worden voorbereid en die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten vermeld in de bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (MER-richtlijn), en alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn) is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, kunnen aanzienlijke milieu-effecten hebben en dienen als regel aan een systematische milieubeoordeling te worden onderworpen.

Zijn de plannen en programma's bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau of houden zij kleine wijzigingen van de bedoelde plannen of programma's in, dan moeten zij slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, zullen wellicht niet in alle gevallen aanzienlijke milieu-effecten hebben en dienen alleen te worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij zulke effecten kunnen hebben. Indien de lidstaten zulke vaststellingen doen, dienen zij rekening te houden met de in deze richtlijn opgenomen relevante criteria.

Wanneer de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, zoals de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn, of de Kaderrichtlijn water, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die voldoen aan de voorschriften van de toepasselijke communautaire wetgeving, teneinde dubbele beoordelingen te vermijden.

### 16.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

#### ► ARTIKEL 3

- 1 Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben.

- 2 Onverminderd lid 3 wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's:
  - die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of
  - waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling is vereist uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG (plannen die worden opgesteld met betrekking tot activiteiten in speciale beschermingszones op grond van de Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn).
- 3 Voor de in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben.
- 4 Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieu-effecten kan hebben.
- 5 De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, dan wel door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieu-effecten door deze richtlijn zijn gedekt.
- 6 Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten plannen en programma's, zoals bedoeld in lid 5, worden de in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties geraadpleegd.
- 7 De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, met inbegrip van de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.
- 8 De volgende plannen en programma's vallen niet onder deze richtlijn:
  - plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties;
  - financiële of begrotingsplannen en -programma's.

- 9 De richtlijn geldt niet voor plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige respectieve programmeringsperioden van de verordeningen (EG) nr. 1260/1999 en (EG) nr. 1257/1999 van de Raad.

#### ► ARTIKEL 4

De milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma. De richtlijnverplichtingen kunnen worden verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's, ofwel worden opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen. Op grond van het derde lid van artikel 4 houden lidstaten, om overlapping van beoordelingen te voorkomen, voor plannen en programma's die deel uitmaken van een hiërarchie van plannen en programma's, rekening met het feit dat de beoordeling, overeenkomstig deze richtlijn, op verschillende niveaus van de hiërarchie wordt uitgevoerd. Hiertoe passen zij artikel 5 lid 2 en 3 toe, onder meer om overlapping van beoordelingen te voorkomen.

#### ► ARTIKEL 5

Een milieubeoordeling mondt uit in een milieurapport waarin de mogelijke aanzienlijke milieu-effecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld.

Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I. Het rapport bevat, gelet op het bepaalde in het tweede lid van artikel 5, de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detailleringsniveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden. Lid 3 bepaalt dat relevante informatie over de milieu-effecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Gemeenschap is verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken. De in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen (artikel 5, vierde lid).

#### ► ARTIKEL 6

Het ontwerpplan of ontwerpprogramma en het overeenkomstig artikel 5 opgestelde milieurapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld (artikel 6, eerste lid). Zij worden tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieurapport. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieu-effecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen (artikel 6, derde lid). De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties (artikel 6, vierde lid). De lidstaten stellen gelet op artikel 6, vijfde lid nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.

#### ► ARTIKEL 7

- 1 Wanneer een lidstaat van oordeel is dat de uitvoering van een voor zijn grondgebied voorbereid plan of programma aanzienlijke milieu-effecten in een andere lidstaat kan hebben, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan, hierom verzoekt, doet de lidstaat op het grondgebied waarvan het plan of programma wordt voorbereid vóór de vaststelling van dat plan of programma of vóór de onderwerping daarvan aan de wetgevingsprocedure, een exemplaar van het ontwerpplan of -programma en van het desbetreffende milieurapport aan de andere lidstaat toekomen.
- 2 Een lidstaat die uit hoofde van lid 1 een exemplaar van een ontwerpplan of -programma en milieurapport ontvangt, deelt de andere lidstaat mee of hij raadpleging wenst alvorens het plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen. In dat geval gaan de betrokken lidstaten tot raadpleging over met betrekking tot de mogelijke grensoverschrijdende milieu-effecten van de uitvoering van het plan of programma, en tot de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen.
- 3 Waar dergelijke raadpleging plaatsvindt, komen de betrokken lidstaten gedetailleerde regelingen overeen om ervoor te zorgen dat de in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties en het in artikel 6 lid 4, bedoelde publiek in de lidstaat die

aanzienlijke gevolgen kan ondergaan, binnen een redelijke termijn worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen hun mening kenbaar te maken.

- 4 Als uit hoofde van dit artikel grensoverschrijdende raadpleging is vereist, komen de lidstaten aan het begin van die raadpleging een redelijke termijn overeen voor de duur van het overleg.

#### ► ARTIKEL 8

Met het volgens artikel 5 opgestelde milieurapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging volgens artikel 7, wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling of de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma rekening gehouden.

#### ► ARTIKEL 9

Op grond van artikel 9, eerste lid, dienen de lidstaten erop toe te zien dat, wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, de in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties, het publiek en elke uit hoofde van artikel 7 geraadpleegde lidstaat hiervan in kennis worden gesteld en dat onderstaande stukken aan hen beschikbaar worden gesteld:

- a het plan of programma zoals het is vastgesteld;
- b een verklaring die samenvat hoe milieuoverwegingen in het plan of het programma werden geïntegreerd en hoe, overeenkomstig artikel 8, met het volgens artikel 5 opgestelde milieurapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de raadpleging volgens artikel 7 rekening werd gehouden en de redenen samenvat waarom is gekozen voor het plan of het programma zoals het is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;
- c de monitoringmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 10.

De nadere regels betreffende de hiervoor bedoelde informatie, worden door de lidstaten vastgesteld.

#### ► ARTIKEL 10

- 1 De lidstaten gaan de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van plannen en programma's na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.
- 2 Om te voldoen aan de bepalingen van lid 1 kunnen, als dit passend is, de bestaande monitoringregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.

#### ► ARTIKEL 11

In artikel 11 van de richtlijn wordt de relatie met andere Gemeenschapsregelgeving aangegeven. Een krachtens de richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling laat de voorschriften van richtlijn 85/337/EEG en alle andere regels van het Gemeenschapsrecht onverlet (artikel 11, eerste lid). Voor plannen en programma's waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde overlapping van beoordelingen te vermijden (artikel 11, tweede lid). Voor plannen en programma's die door de Europese Gemeenschap worden medegefinancierd, wordt de milieubeoordeling krachtens deze richtlijn uitgevoerd, in overeenstemming met de specifieke bepalingen van de relevante communautaire wetgeving (artikel 11, derde lid).

#### ► BIJLAGE I

De informatie die krachtens artikel 5 lid 1 moet worden verstrekt, omvat, onverminderd artikel 5 lid 2 en lid 3, de volgende elementen:

- a een schets van de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere, relevante plannen en programma's;
- b de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
- c de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
- d alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieu-oogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die op grond van de richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;
- e de op internationaal, communautair of nationaal niveau vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu, welke relevant zijn voor het plan of programma, alsook de wijze waarop met deze doelstellingen en andere milieuoverwegingen rekening is gehouden bij de voorbereiding van het plan of programma;
- f de mogelijke aanzienlijke milieu-effecten, bijvoorbeeld voor biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;

- g de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
- h een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);
- i een beschrijving van de voorgenomen monitoringmaatregelen overeenkomstig artikel 10;
- j een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.

#### ► BIJLAGE II

Criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten zoals bedoeld in artikel 3 lid 5:

- 1 De kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op:
  - de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen;
  - de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's beïnvloedt, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel;
  - de relevantie van het plan of programma voor de integratie van milieuoverwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling;
  - milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma;
  - de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap (bijvoorbeeld plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming).
- 2 Kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op:
  - de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten;
  - de cumulatieve aard van de effecten;
  - de grensoverschrijdende aard van de effecten;
  - de risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu (bijvoorbeeld door ongevallen);

- de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);
- de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed, gelet op:
  - bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;
  - de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden; intensief grondgebruik;
  - de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door
  - de Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend.

### 16.3 IMPLEMENTATIE VAN DE STRATEGISCHE MER-RICHTLIJN

#### 16.3.1 Systematiek

Hiervoor is in hoofdstuk 15 reeds ingegaan op de systematiek in de Nederlandse regelgeving na de implementatie van de Strategische MER-richtlijn. Daarbij moet een aantal aanvullende opmerkingen worden geplaatst.

In de eerste plaats is er steeds maar één besluit ter voorbereiding waarvan een besluit-mer moet worden gemaakt. Er kunnen echter meerdere plannen voorafgaan aan het besluit. Kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 vermeldt om welke plannen het daarbij kan gaan. Zie daarover nader in paragraaf 16.3.2. Als meerdere plannen voorafgaan aan het te nemen besluit, dan vallen al deze plannen onder de plan-merverplichting. In dat geval kan wel gebruik worden gemaakt van milieurapporten die op hetzelfde bestuursniveau (horizontaal), of een ander bestuursniveau (verticaal) al als kader voor een mer-(beoordelings)plichtig project zijn opgesteld. Er dient echter wel rekening te worden gehouden met het detailniveau van het plan indien planvorming op verschillende bestuursniveaus plaatsvindt. Verder stelt de handreiking van het Ministerie van VROM als voorwaarde dat in het betreffende plan geen (nieuwe) keuzes worden gemaakt en geen wezenlijk nieuwe aspecten aan de bestaande beoordeling worden toegevoegd. Bij verwijzing naar een eerder plan moet worden nagegaan of de hierin gepresenteerde milieu-informatie nog actueel is, met andere woorden: of er in de tussentijd geen wijzigingen hebben voorgedaan die relevant zijn voor het vast te stellen plan.<sup>458</sup>

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat ook indien een plan voorafgaat aan een mer-beoordelingsplichtig project, het opstellen van een planbeoordeling verplicht is. Bij plannen is dus geen sprake van een mer-beoordelingssysteem.

Blijkens de handreiking van het Ministerie van VROM moet deze plan-merverplichting ruim worden uitgelegd. Ook als over de exacte omvang van een project waarvoor het plan kaderstellend is nog geen duidelijkheid bestaat, maar de activiteit vanaf een bepaalde omvang in de projectfase onder de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht valt, dient een planbeoordeling te worden opgesteld.<sup>459</sup>

459 | Ministerie van VROM, a.w.

Voorts wordt erop gewezen dat op grond van artikel 7.11a Wm een planbeoordeling gereed moet zijn op het moment waarop het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd. Het milieu-effectrapport (de planbeoordeling) kan worden opgenomen bij of in het plan, mits het daarin als zodanig herkenbaar is weergegeven. Het rapport moet gelijktijdig met het ontwerpplan ter inzage worden gelegd (zie artikel 7.26 a e.v. Wm).

Ten slotte is van belang dat het opstellen van een planbeoordeling een taak is van het tot vaststelling van het plan bevoegde gezag. Dit is niet het geval bij de besluit-mer, waarbij de verplichting tot het opstellen van een milieu-effectrapport rust op de initiatiefnemer van een project.

#### 16.3.2 Voor welke plannen geldt de verplichting?

De plan-merverplichting geldt in geval van wettelijk of bestuursrechtelijk verplichte plannen die het kader vormen voor toekomstige besluit-mer(beoordelings)plichtige besluiten (artikel 7.2 lid 2 Wm) of waarvoor een passende beoordeling nodig is op grond van de Habitatrictlijn (artikel 7.2a lid 1 Wm).

Welke plannen kaderstellend kunnen zijn voor later te beoordelen concrete projecten, volgt limitatief uit kolom 3 in de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Op het terrein van het waterbeheer gaat het daarbij om de plannen op grond van artikel 3 (Nota waterhuishouding), artikel 5 (Beheersplan rijkswateren), artikel 7 (Provinciaal waterhuishoudingsplan) en artikel 9 (Beheersplan van waterschappen). Wanneer een plan als 'kaderstellend' kan worden aangemerkt volgt niet direct uit de Wm. In ieder geval worden op grond van artikel 7.2 lid 2 Wm locatie- of tracékeuzes en -vergelijkingen daaronder begrepen. De handreiking van het ministerie van VROM wijst erop dat het ook kan gaan om een niet-locatiegebonden kader, zoals de peilhoogte voor een oppervlaktewater. De uitspraak in het plan moet echter wel concreet genoeg zijn om een kader te kunnen vormen voor een later besluit-mer(beoordelings)plichtig besluit.<sup>460</sup> In de handreiking worden vier typen kaderstellende uitspraken in plannen onderscheiden. Verwezen wordt naar plannen waarin één of meer:

460 | Ministerie van VROM, a.w. p. 8.

458 | Ministerie van VROM, Handreiking milieu-effectrapportage van plannen (plan-mer). Europese richtlijn milieubeoordeling van plannen, implementatie in Wet milieubeheer en Besluit m.e.r. 1994, 2006, p. 13.

- 1 doelen worden vastgelegd, zonder concrete activiteiten, locaties en inrichtingen;
- 2 activiteiten worden vastgelegd, zonder concrete locatie(s) en inrichting(en);
- 3 locaties worden vastgelegd, zonder concrete inrichtingen;
- 4 inrichtingen worden vastgelegd.<sup>461</sup>

Of een plan-mer noodzakelijk is in verband met de noodzaak voor dat plan een passende beoordeling te maken, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Dit is immers afhankelijk van de vraag of de in een plan geregelde activiteiten mogelijk significante effecten teweeg kunnen brengen op een Natura 2000-gebied. Zie ook hoofdstuk 14. Indien een passende beoordeling is vereist dient deze op grond van artikel 7.2a, lid 2 Wm te opgenomen in het milieu-effectrapport. De passende beoordeling moet herkenbaar worden weergegeven in het rapport.

### 16.3.3 Plan-mer of besluit-mer<sup>462</sup>

Uitgangspunt van de systematiek van de richtlijn en de Wm is dat sprake is van volgtijdelijkheid, dat wil zeggen dat eerst een planbeoordeling wordt opgesteld en in een latere fase een milieu-effectrapport ter voorbereiding van de besluitvorming over een concreet project. Indien sprake is van volgtijdelijkheid kunnen zich twee situaties voordoen, namelijk vaststelling van meerdere opeenvolgende planmerplichtige plannen (meertrapsraket) of het parallel vaststellen van meerdere plan-merplichtige plannen.

Niet in alle gevallen zal sprake zijn van volgtijdelijkheid. In sommige gevallen kunnen gelijktijdig een plan-mer en een besluit-mer aan de orde zijn, bijvoorbeeld het opstellen van een planbeoordeling voorafgaand aan de aanpassing van een bestemmingsplan (plan-mer) en vaststelling van een milieu-effectrapport voorafgaand aan milieuvergunningverlening.

Soms gaat aan een besluit-mer geen plan-mer vooraf. Dit kan verschillende oorzaken hebben. In enkele gevallen is in het Besluit m.e.r. 1994 geen plan aangewezen dat een kader vormt voor een besluit-merplichtig besluit. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de uitvoering van werken als bedoeld in de Deltawet (onderdeel C activiteit 12.3 en onderdeel D activiteit 12.2). Ook kan het voorkomen dat direct een besluit-merplichtig besluit wordt genomen zonder dat hiervoor eerst een kader is vastgesteld. Indien een besluit over een concreet project wordt genomen zonder dat daaraan de vaststelling van een kaderstellend plan is voorafgegaan, is een eventueel op een later alsnog vast te stellen plan niet meer plan-merplichtig. Het is dan immers niet meer te beschouwen als kaderstellend

Verder kan zich de situatie voordoen dat wel een planbeoordeling is opgesteld, maar uiteindelijk geen besluit-mer noodzakelijk is. Dat is het geval indien er ten tijde van het opstellen van een planbeoordeling vanuit werd gegaan dat het concreet te realiseren project mer-(beoordelings)plichtig zou zijn, maar uiteindelijk een concreet project toch onder de drempelwaarde blijft.

### 16.3.4 Inhoudelijke eisen aan de planbeoordeling

De inhoudelijke vereisten van een planbeoordeling zijn neergelegd in artikel 7.10 Wm. Het gaat daarbij om:<sup>463</sup>

- inhoud en doelstellingen van het plan en de mogelijke relatie met andere plannen;
- bestaande toestand van het milieu en de te verwachten ontwikkelingen als het plan niet zou worden uitgevoerd;
- relevante beleidsdoelstellingen en de wijze waarop hiermee in het plan rekening is gehouden;
- beschrijving van de mogelijk belangrijke nadelige milieugevolgen van zowel het plan als van redelijke alternatieven voor het plan, inclusief een motivering van de wijze waarop deze gevolgen bepaald zijn. Met nadelige milieugevolgen worden mogelijke aanzienlijke milieu-effecten bedoeld voor met name biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen deze elementen. Hierbij vallen onder milieu-effecten secundaire, cumulatieve, synergetische, blijvende en tijdelijke, positieve en negatieve effecten, alsmede effecten op korte, middellange en lange termijn;
- beschrijving van mogelijke gevolgen van het plan op gebieden die zijn aangewezen in het kader van de Europese Vogel- of Habitatrichtlijn;
- een beschrijving van maatregelen die redelijkerwijs kunnen worden genomen om mogelijke belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen, dan wel te beperken of ongedaan te maken;
- een overzicht van de leemten als het gevolg van het ontbreken van kennis of informatie.
- de voorgenomen monitoringmaatregelen;
- een voor een algemeen publiek op begrijpelijke wijze geformuleerde samenvatting.

### 16.3.5 Terugwerkende kracht

Hoewel de implementatie van de richtlijn voor 21 juli 2004 had moeten plaats-

vinden, zijn de bepalingen uit de richtlijn pas veel later omgezet in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. De implementatiewetgeving is op 28 september 2006 in werking getreden, maar heeft in zoverre terugwerkende kracht dat de regeling ook geldt voor plannen waarvan de eerste formele voorbereidende handeling *na 21 juli 2004* plaatsvond (d.w.z. eerste verplichte procedurestap o.g.v. bijvoorbeeld wet of verordening) of de eerste handeling vóór 21 juli 2004 plaatsvond, maar het plan pas *na 21 juli 2006* is vastgesteld. In de praktijk zal dit wellicht niet tot veel problemen leiden, aangezien in de periode van 21 juli 2004 tot september 2006 sprake was van rechtstreekse werking van de richtlijn en in de praktijk al in veel gevallen uitvoering werd gegeven aan de richtlijnverplichtingen.

### 16.3.6 Verschilpunten besluit-mer en plan-mer

De eisen die aan een milieu-effectrapport voor een besluit en een planbeoordeling worden gesteld verschillen op een aantal punten. In de eerste plaats is het niet verplicht in een planbeoordeling het meest milieuvriendelijk alternatief te beschrijven. In tegenstelling tot het milieu-effectrapport bij besluiten dient bij de planbeoordeling de relatie met andere relevante plannen aan de orde te komen. Een derde verschilpunt is dat bij een plan-mer geen ontheffingsmogelijkheid bestaat. Ten slotte is van belang dat een planbeoordeling een hoger aggregatieniveau heeft. Dit hangt samen met de meer strategische beslissingen die in een plan-mer worden genomen, die nog geen betrekking hebben op een concreet project, maar bijvoorbeeld op de afweging van verschillende locaties waar bepaalde activiteiten kunnen worden toegestaan. Dit kan worden opgelost door bijvoorbeeld te werken met bandbreedtes, scenario's of globalere kwalificatiemethoden.<sup>464</sup>

### 16.4 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

In de huidige systematiek is sprake van één mogelijk probleempunt. In tegenstelling tot de richtlijn kent de Wm geen vangnetbepaling. De vangnetbepaling in de richtlijn houdt in dat alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat uit van een gesloten stelsel door een limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. In de handreiking van het ministerie van VROM wordt aanbevolen in concrete gevallen toch na te gaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen.<sup>465</sup> Daarnaast wordt er nog op gewezen dat, indien het Besluit m.e.r. ten onrechte een categorie niet onder de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht schaaft,

dit tot gevolg heeft dat het plan waarin het kader wordt gesteld voor deze activiteit in het systeem van het Besluit m.e.r. ook niet als plan-merplichtig voorkomt. Een voorbeeld zijn de in het vorige hoofdstuk genoemde waterbergingsgebieden.

### 16.5 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Voor de praktijk van het waterbeheer vloeit uit de gewijzigde regelgeving een verplichting voor om in de in het Besluit m.e.r. 1994 aangegeven gevallen een milieu-effectrapport op te stellen bij de voorbereiding van de daar aangegeven plannen, indien deze kaderstellend zijn voor een mer-(beoordelings)plichtig project waarover op een later moment besluitvorming moet plaatsvinden, ofwel omdat een plan aan een passende beoordeling dient te worden onderworpen op grond van de Habitatrichtlijn. Voor de praktijk is van belang dat aan deze wettelijke verplichting terugwerkende kracht is verleend. Dit zal waarschijnlijk niet tot problemen leiden aangezien reeds veelvuldig aan plan-merverplichtingen uitvoering is gegeven in verband met de rechtstreekse werking van de richtlijnverplichtingen sinds het verstrijken van de implementatietermijn per 21 juli 2004.

Voorts is het van belang in de praktijk rekening te houden met het ontbreken van een vangnetbepaling in de Wm, terwijl de richtlijn daar wel in voorziet. Dit kan tot gevolg hebben dat op grond van het Besluit m.e.r. 1994 geen verplichting tot het opstellen van een planbeoordeling bestaat, terwijl deze verplichting wel voortvloeit uit de richtlijn in gevallen waarin sprake is van aanzienlijke milieu-gevolgen.

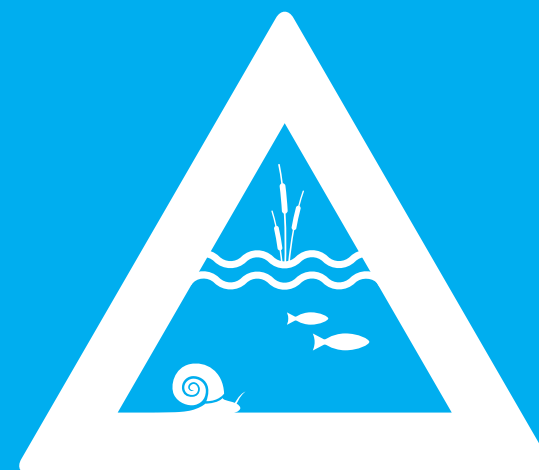
Ten slotte wijzen wij er nogmaals op dat in het Besluit m.e.r. 1994 niet expliciet is bepaald dat de mer-(beoordelings)plicht geldt bij de aanleg van waterbergingsgebieden. Door het ontbreken van deze activiteit in het Besluit m.e.r. 1994 ontbreekt tevens de plan-merverplichting voor plannen die het kader stellen voor de aanleg van deze waterbergingsgebieden.

<sup>464</sup> | Zie Ministerie van VROM a.w. p. 28 e.v. waarin de aanpak van het detailniveau wordt uiteengezet.

<sup>465</sup> | Ministerie van VROM, a.w. p. 10.



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



### 17.1 ALGEMENE TOELICHTING

In de afgelopen jaren zijn internationaal initiatieven ontwikkeld om tot een meer samenhangend en integraal waterbeleid te komen. De bekendste organisatie op dit gebied is wellicht de Internationale Rijncommissie, die sinds 1950 bestaat. Sinds 1976 zijn het Rijnchemieverdrag en het Rijnzoutverdrag totstandgekomen. Na de ramp bij Sandoz in 1986, waarbij de Rijn door chemisch verontreinigd bluswater ernstig verontreinigd raakte, heeft men gekozen voor een samenhangende aanpak.<sup>466</sup> In 1992 werd het Verdrag van Helsinki gesloten in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE). Het verdrag ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren en beoogt wezenlijk nadelige effecten op het milieu in brede zin te voorkomen, te beheersen en te verminderen. Het Verdrag van Helsinki omvat ook de bescherming van grondwater. Het kent een aantal beginselen en gaat uit van een gecombineerde aanpak door middel van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen. Het verdrag gaat uit van samenwerkingsovereenkomsten tussen oeverstaten van grensoverschrijdende waterlopen, die gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid en wederkerigheid. In dit kader moeten riviercommissies worden ingesteld. Onder meer als gevolg van het Verdrag van Helsinki zijn bijvoorbeeld de Internationale Commissies ter bescherming van de Maas en de Schelde totstandgekomen. Deze internationale ontwikkelingen zijn van belang geweest voor het Europese waterrecht en in het bijzonder voor de Kaderrichtlijn water.

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de Europese Commissie in 1995 door de Raad en het Europees Parlement werd uitgenodigd om een meer samenhangend waterbeleid te ontwikkelen, waarmee eveneens werd voldaan aan internationale verplichtingen. De Kaderrichtlijn water is hiervan het resultaat.

Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn water in werking getreden. De richtlijn moest op 22 december 2003 in het nationale recht van de lidstaten zijn omgezet.<sup>467</sup> De Kaderrichtlijn water beoogt het Europese waterbeleid transparanter en doeltreffender te maken. Dit gebeurt door een samenhangend wettelijk kader voor het waterbeheer te bieden, waarbij recht wordt gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Een dergelijk wettelijk kader was nodig. De huidige Europese waterregelgeving is een lappendeken van verschillende soorten richtlijnen, waarbij de onderlinge samenhang niet altijd even duidelijk is. Op 21 februari 1996 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over het te voeren waterbeleid binnen de Europese Gemeenschappen.<sup>468</sup> Dit was bedoeld als een discussie-document om inzicht te krijgen in de tekortkomingen van het tot dan toe gevoerde Europese waterbeleid en om te komen tot een betere onderlinge afstemming. Deze discussie

heeft ertoe geleid dat de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie het erover eens waren dat het Europese waterbeleid gebaseerd zou moeten zijn op een integrale benadering. Deze benadering houdt in dat verschillende waterrichtlijnen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd worden in één regeling en dat de sectorale benadering wordt verlaten. De Kaderrichtlijn water is eveneens bedoeld om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit een aantal internationale verdragen. Het belangrijkste hiervan is het Verdrag van Helsinki uit 1992,<sup>469</sup> dat ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. De Kaderrichtlijn water kiest dan ook, evenals het Verdrag van Helsinki, voor een stroomgebiedbenadering waarbinnen het waterbeheer vorm dient te krijgen. De stroomgebiedbenadering maakt het Europese waterbeheer vanzelfsprekend internationaler, nu veel stroomgebieden grensoverschrijdend zijn. Dit brengt bijzondere verplichtingen met zich mee om samen te werken met andere landen.<sup>470</sup>

De Kaderrichtlijn water beoogt een geïntegreerd en samenhangend waterbeleid binnen de Europese Gemeenschap tot stand te brengen. Doel van de richtlijn is de bescherming en verbetering van alle wateren binnen de Gemeenschap. Hieronder valt zowel oppervlaktewater, grondwater, overgangswater als kustwater. Deze bescherming vindt plaats door het gehele watersysteem te beheren en wel *per stroomgebied*. Aangezien stroomgebieden zich veelal over meerdere landen uitstrekken, zal het moderne waterbeheer een sterk internationale, grensoverschrijdende dimensie krijgen. Dit vereist een grotere rol voor internationale samenwerking. De keuze voor een benadering gebaseerd op stroomgebieden en de bescherming van oppervlaktewater én grondwater betekent eveneens dat ook de bescherming van de bodem en land onder het bereik van de richtlijn valt.<sup>471</sup>

Een tweede belangrijk aspect van de Kaderrichtlijn water is dat deze richtlijn sterk doelgericht is, in die zin dat het bereiken van het doel van de richtlijn voorop staat, óók in de verdere juridische uitwerking. Dit doel wordt nader geconcretiseerd in de milieudoelstellingen van artikel 4 van de richtlijn. Uiteindelijk moet in 2015 ‘een goede toestand’ van de Europese wateren worden bereikt. Het juridisch vage begrip goede toestand wordt nader uitgewerkt in bijlagen bij de richtlijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de goede toestand voor grondwater en voor oppervlaktewater. De goede toestand valt uiteen in een goede chemische toestand, die zowel voor grond- als oppervlaktewater geldt, en een goede ecologische toestand, die alleen op oppervlaktewater ziet. Beschermde gebieden worden apart genoemd bij de milieudoelstellingen. Beschermde gebieden zijn niet gebieden

466 | Zie over deze ontwikkelingen Dieperink en Glasbergen 1999.

467 | Na een aantal veroordelingen wegens het niet tijdig omzetten van de Kaderrichtlijn water, waarbij slechts werd geconstateerd dat de richtlijn niet op tijd was omgezet (Zie HvJ 15 december 2005, C-67/05, Commissie vs Bondsrepubliek Duitsland; HvJ 15 december 2005, C-33/05, Commissie vs Koninkrijk België; HvJ 12 januari 2006, C-60/22, Commissie vs Portugal; HvJ 12 januari 2006, C-60/19, Commissie vs Italië), was HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, de eerste veroordeling die meer inzicht geeft in het juridisch regime van de KRW. Ook tegen Nederland liep een procedure (Zaak C-147/05), maar deze is doorgehaald op 11 november 2005.

468 | COM (96), 59 def. 21 februari 1996.

469 | Overweging 31 in de considerans.

470 | Zie CAW 2004, CAW 2007, Hey en Van Rijswijk 2007 en AcW en CAW 2007. Dat waterverontreiniging zich weinig van grenzen aantrekt is overigens niets nieuws, zie bijvoorbeeld Nollkaemper 1993; Dieperink 1997; Dieperink & Glasbergen 1999.

471 | Zie voor de wijze waarop men in de ons omringende landen de richtlijn implementeert Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL3/2004), dat grotendeels gewijd is aan de implementatie van Kaderrichtlijn water in diverse lidstaten; Maes & Lavrysen 2003; Bohne 2005; Neuray 2005; Van Rijswijk 2003b; Von Keitz & Schmalholz 2002; Grimeaud 2001; Grimeaud 2004.

die op basis van de Kaderrichtlijn water worden aangewezen (met uitzondering van die gebieden waar drinkwater wordt gewonnen op grond van artikel 7 KRW), maar die moeten worden aangewezen op grond van andere communautaire regelgeving. De Kaderrichtlijn vereist slechts dat al deze gebieden worden opgenomen in een register en bepaalt vervolgens dat voor die gebieden het strengste regime van bescherming geldt.

De juridische status van deze goede toestand is die van een *milieudoelstelling*. De uitwerking van de goede toestand moet door middel van kwaliteitseisen of -normen worden vastgelegd in wettelijke regels. Deze kwaliteitseisen zijn niet nieuw in het waterrecht. Ook op grond van oudere richtlijnen zijn vele kwaliteitseisen vastgesteld, zowel voor wateren met een bepaalde functie (drinkwater, zwemwater, viswater, schelpdierwater)<sup>472</sup> als voor specifieke stoffen.<sup>473</sup> Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat kwaliteitseisen moeten worden gezien als resultaatsverplichtingen waar lidstaten hoe dan ook aan moeten voldoen. Lukt het niet met juridische maatregelen als vergunningverlening, dan moeten aanvullende (feitelijke) maatregelen worden getroffen.<sup>474</sup> Gezien het feit dat milieukwaliteitseisen al langer bestaan in het Europese (water)recht, wekt het verwondering dat juist dit aspect van de Kaderrichtlijn water voor zoveel ophef zorgt.<sup>475</sup>

De chemische kwaliteitseisen zijn bekend, maar zien onder de Kaderrichtlijn nog slechts op eisen voor prioritair stoffen. Hiervoor wordt een richtlijn met kwaliteitseisen voor oppervlaktewater tot stand gebracht die eind 2006 gereed zou moeten zijn. Aan de richtlijn wordt gewerkt, maar die termijn is niet gehaald. Zie uitvoeriger hoofdstuk 19. De verwachting is dat lidstaten niet zelf kwaliteitseisen voor prioritair stoffen vast hoeven te stellen, ondanks dat de Kaderrichtlijn water dat wel stelt (artikel 16 KRW). De ecologische kwaliteitseisen zijn deels nieuw. Zij bestaan reeds voor zover ze betrekking hebben op de vroegere grijze-lijststoffen (Lijst II) uit richtlijn 76/464/EEG. Zij zijn nieuw voor zover ze zien op daadwerkelijke ecologische eisen. Voor grondwater is eveneens een richtlijn met een regeling voor kwaliteitseisen vastgesteld. Zie hiervoor uitvoeriger hoofdstuk 18.

Aan alle bestaande kwaliteitseisen moet onder de Kaderrichtlijn water nog worden voldaan, hetgeen kan worden afgeleid uit het feit dat het beschermingsniveau in ieder geval niet lager mag worden dan onder de huidige regelgeving.

De eis van een 'goede toestand' van alle wateren in 2015 geldt voor die wateren die als 'natuurlijk water' door de lidstaten zijn aangewezen. Het is ook mogelijk wateren aan te wijzen als 'kunstmatig' of 'sterk veranderd'. Voor deze wateren

geldt een iets lichter beschermingsregime; zij moeten wel voldoen aan de goede chemische toestand, maar kunnen voor wat betreft de ecologische toestand volstaan met een 'goed ecologisch potentieel'.

Voorts kent de Kaderrichtlijn nog een aantal mogelijkheden om - onder strikte voorwaarden - de termijn van het bereiken van de doelstellingen uit te stellen of om de doelstellingen te verlagen.

De instrumenten waarmee de doelstellingen moeten worden verwezenlijkt, zijn geïntegreerde stroomgebiedbeheersplannen (liefst voor het hele stroomgebied) en maatregelenprogramma's waarin wordt aangegeven met welke maatregelen de lidstaten denken de doelen te bereiken. Bij die maatregelen horen in ieder geval alle maatregelen die moeten worden genomen op grond van een aantal bestaande richtlijnen.<sup>476</sup> Het is duidelijk dat de maatregelen en instrumenten niet alleen afkomstig kunnen zijn uit de waterregelgeving, maar ook zullen moeten bestaan uit maatregelen op grond van andere beleidsterreinen. Ook hier zal vanwege de grensoverschrijdende stroomgebieden intensieve internationale samenwerking zijn vereist.

De Kaderrichtlijn kent voorts de verplichting de kosten van 'waterdiensten' terug te winnen, in overeenstemming met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Ten slotte is er ruim aandacht voor publieke participatie. Er wordt daarmee gekozen voor een combinatie van brongericht beleid en effectgericht beleid, waarbij het effectgerichte beleid uiteindelijk doorslaggevend zal zijn bij de vraag of aan de vereisten van de Kaderrichtlijn wordt voldaan. Wordt de goede toestand van de wateren bereikt? Dáár gaat het uiteindelijk om.

De Kaderrichtlijn water kent een ruime doelstelling en legt relaties met andere beleidsterreinen en andere richtlijnen. De in de richtlijn gekozen stroomgebiedbenadering kan consequenties hebben voor het bevoegd gezag, de planvorming en de te nemen maatregelen, waaronder de vergunningverlening. De Kaderrichtlijn water kiest voor stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten als eenheid voor het beheer en kent het stroomgebiedbeheersplan om het beleid in vast te leggen. De financiering van het waterbeleid dient te zijn gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler betaalt en is uitgewerkt in de terugwinning van de kosten voor waterdiensten. De Kaderrichtlijn water kent ambitieuze milieudoelstellingen die dienen te worden verwezenlijkt met behulp van in de richtlijn uitgewerkte instrumenten. De belangrijkste zijn het maatregelenprogramma en de gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen. Ook op Europees niveau zijn er strategieën die moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

472 | Op basis van de Drinkwater-richtlijn 75/440 (Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lidstaten, Pb. 1975 L194/34, gewijzigd bij Richtlijn 79/869); de Zwemwaterrichtlijn 76/160 (Richtlijn van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, Pb. 1976 L31/1), de Viswaterrichtlijn 78/659 (Richtlijn 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, Pb. 1978 L222/) en de Schelpdierwaterrichtlijn 79/923 (Richtlijn van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, Pb. 1979 L281/47).

473 | Op basis van richtlijn 76/464/EEG, Pb. 1976 L129/23.

474 | Zaak C-60/01, Jur. 2002 p. I-05679; zaak C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981; zaak C-56/90 Jur. 1993, p. I-04109; zaak C-92/96, Jur. 1998, p. I-00505; zaak C-337/89, Jur. 1992 p. I-06103; zaak C-316/00, Jur. 2002 p. I-10527, zie ook Syncera Water 2005, p. 30. Het betreft bij de waterrichtlijnen veelal jurisprudentie over richtlijnen die ook de bescherming van de volksgezondheid als doel hebben.

475 | Notitie inspannings- en resultaatsverplichting, vastgesteld door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water op 15 november 2004.

476 | Artikel 10 KRW en deel A van Bijlage VI, het betreft in ieder geval de maatregelen uit de Zwemwaterrichtlijn, de Vogelstandrichtlijn, de Drinkwaterrichtlijn (80/778), de Seveso-richtlijn, de MER-richtlijn, de Zuiverings-slibrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, de Habitatrichtlijn, en de IPPC-richtlijn.

## 17.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1 DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE RICHTLIJN

Doel van de Kaderrichtlijn water is volgens artikel 1 het vaststellen van een kader voor de bescherming van oppervlaktewater, overgangswater<sup>477</sup>, kustwateren<sup>478</sup> en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en (wat de waterbehoeften ervan betreft) terrestrische ecosystemen en wetlands die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed, beschermd en verbeterd. Het feit dat de richtlijn het juridische kader vormt voor het Europese recht op het terrein voor het waterbeheer betekent echter niet dat de lidstaten verplicht zijn de Kaderrichtlijn om te zetten in integrale of kaderwetgeving in hun nationale recht. Het Hof van Justitie is wel van oordeel dat kaderwetgeving bijzonder geschikt kan zijn.<sup>479</sup> Dat is ook een van de voornaamste drijfveren waarom veel lidstaten, waaronder Nederland, zijn overgegaan tot het ontwerpen en vaststellen van integrale waterregelgeving.<sup>480</sup>

Er wordt een duurzaam gebruik van water bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn. De richtlijn beoogt een verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu, onder andere door specifieke maatregelen voor de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioriteitsstoffen, en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen. Doel van de richtlijn is eveneens te zorgen voor de geleidelijke vermindering van de vervuiling van grondwater en zij beoogt verdere vervuiling te voorkomen. De richtlijn beoogt bij te dragen aan de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, en aan de significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater en bescherming van territoriale en mariene wateren.

De richtlijn dient tevens om de doelstellingen van internationale overeenkomsten te bereiken. Bij het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen wordt dan ook rekening gehouden met de stoffen die in internationale overeenkomsten en communautaire richtlijnen worden genoemd.

Uiteindelijk dient te worden gekomen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dicht bij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde stoffen vrijwel nul bedragen.

<sup>477</sup> | Overgangswateren zijn bijvoorbeeld de Westerschelde en de Eems-Dollard.

<sup>478</sup> | Hier vallen bijvoorbeeld ook de Oosterschelde en de Waddenzee onder.

<sup>479</sup> | HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jur. 2006 p. I-11323.

<sup>480</sup> | Zie hiervoor De Heer e.a. 2004a en De Heer e.a. 2004b, te downloaden via internet.

De Kaderrichtlijn water ziet ook op waterkeringsvragen en op de verdrogingsproblematiek: het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en droogte. De richtlijn stelt in overweging 16 van de considerans dat er behoefte is aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzaam beheer van water op andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, vervoer-, landbouw- en visserijbeleid, het regionaal- en het toeristisch beleid. De Kaderrichtlijn water biedt een blauwdruk voor een aanhoudende dialoog over en ontwikkeling van strategieën met het oog op een verdere integratie van beleidsterreinen. De Kaderrichtlijn water beoogt ook een belangrijke bijdrage te leveren op andere gebieden van samenwerking tussen lidstaten, onder meer tot de 'perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap' (ESDP). Er wordt dan ook regelmatig verwezen naar andere Europese richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn en de MER-richtlijn.

Overigens moet worden opgemerkt dat met name de bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater in de Kaderrichtlijn water wordt uitgewerkt. De bescherming tegen overstromingen en het kwantiteitsbeheer komt in de verdere tekst van de richtlijn nauwelijks meer aan de orde, terwijl hier in de considerans (overweging 19) nadrukkelijk naar wordt verwezen. Het ontbreken van een nadere uitwerking van het kwantiteitsbeheer kan als een gemis in de Kaderrichtlijn water worden beschouwd.<sup>481</sup> Dat neemt overigens niet weg dat de Kaderrichtlijn op diverse plaatsen ruimte biedt voor maatregelen die de bescherming tegen overstromingen ten goede komen, ook als dat (tijdelijk) ten koste gaat van het bereiken van de milieudoelstellingen van de richtlijn.<sup>482</sup> Een separate richtlijn inzake overstromingsbeoordeling en -beheer is 22 december 2007 in werking getreden (de Hoogwaterrichtlijn, zie verder hoofdstuk 20).<sup>483</sup>

### ► ARTIKEL 2 DEFINITIES

Artikel 2 definieert 41 kernbegrippen uit de Kaderrichtlijn water. Hierna worden enkele daarvan genoemd.

Een goede oppervlaktewatertoestand is de toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarvan zowel de ecologische als de chemische toestand goed zijn (artikel 2 lid 18).

Een goede ecologische toestand is volgens de richtlijn de toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewater. De ecologische toestand

<sup>481</sup> | Indien ook de waterkwantiteit nader zou zijn uitgewerkt, zou de besluitvormingsprocedure in beginsel plaats hebben moeten vinden op grond van artikel 175, tweede lid, van het EG-Verdrag. In dat geval is eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, hetgeen voor een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming had kunnen zorgen. Nu is artikel 175, eerste lid de basis voor de besluitvorming. Opmerkelijk is in dit kader dat ook het voorstel voor een richtlijn inzake overstromingsbeheer is gebaseerd op artikel 175 lid 1 EG-Verdrag.

<sup>482</sup> | Zie onder meer Van Rijswijk 2003c.

<sup>483</sup> | Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

is een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V. De goede ecologische toestand kan daarmee verschillen al naar gelang het soort water, bijvoorbeeld voor rivieren, meren, kustwateren en overgangswateren.

Een goede chemische toestand van het oppervlaktewater is de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a, van de richtlijn, dat wil zeggen de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16 lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd. De goede chemische toestand geldt voor alle oppervlaktewateren, onafhankelijk van het soort oppervlaktewater.

De goede oppervlaktewatertoestand geldt voor alle soorten oppervlaktewateren, met dien verstande dat de eisen die aan een goede oppervlaktewatertoestand zijn verbonden, kunnen verschillen per soort oppervlaktewater. Onderscheiden worden rivieren, meren, overgangswateren, kustwater en kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen (bijlage V.1). Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen kunnen volstaan met een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand.

Een goed ecologisch potentieel is de toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, zoals ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V.

Een kunstmatig waterlichaam is een door menselijke activiteiten tot stand gekomen waterlichaam, terwijl een sterk veranderd waterlichaam een oppervlaktewaterlichaam betreft dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard.

Een milieudoelstelling is een in artikel 4 van de KRW vervatte doelstelling.

Een milieukwaliteitsnorm is de concentratie van een bepaalde verontreinigende stof of groep van verontreinigende stoffen in water, in sediment of biota die ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu niet mag worden overschreden.<sup>484</sup>

<sup>484</sup> | Zie ook Van Rijswijk 2007a.

In zaak C-32/05 (Commissie vs Luxemburg) geeft het Hof van Justitie meer inzicht in het belang van de definitiebepalingen. Artikel 2, dat de definities bevat, dient volgens het Hof in samenhang met artikel 4 (de milieudoelstellingen) te worden gelezen. Artikel 2 legt de lidstaten 'nauwkeurig bepaalde verplichtingen op die binnen de gestelde termijnen moeten worden nagekomen, ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren en grondwateren'. Hetzelfde geldt voor andere begrippen uit artikel 2, die in samenhang gelezen moeten worden met onder meer de artikelen 5, 6 en 8 van de KRW.

### ► ARTIKEL 3 COÖRDINATIE VAN ADMINISTRatieve REGELINGEN BINNEN STROOMGEBIEDSDISTRICTEN

De Kaderrichtlijn water kiest voor de organisatie en realisering van de doelstellingen voor het stroomgebiedbeheer (artikel 3). Dat betekent dat de lidstaten hun land moeten indelen in stroomgebiedsdistricten, gebaseerd op verschillende stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied, vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door een riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. Kleinere stroomgebieden mogen worden samengevoegd tot een stroomgebiedsdistrict. Daarnaast bestaan ook deelstroomgebieden. Dit kunnen twee of meer stroomgebieden zijn, die uiteindelijk in een meer of rivier samenvloeien. De Kaderrichtlijn water ziet nadrukkelijk ook op grondwater. Dit betekent dat ook grondwater aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Wanneer grondwater niet volledig een bepaald stroomgebied volgt, moet dit nauwkeurig worden vastgesteld en wordt het grondwater toegewezen aan het meest dichtbij gelegen of het meest geschikte stroomgebied. Hetzelfde geldt voor de toewijzing van kustwateren en overgangswateren aan de stroomgebieden.

#### *Bevoegde stroomgebiedautoriteit*

Voor elk stroomgebied dienen passende administratieve regelingen en een passende bevoegde autoriteit aangewezen te worden (artikel 3 lid 2). Indien een stroomgebied zich uitstrekt over meerdere lidstaten, dan moet het worden toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande internationale organen, zoals de Internationale Rijncommissie.<sup>485</sup> De bevoegdheden van de bestaande internationale organen hebben soms een mindere ruime reikwijdte dan waar de Kaderrichtlijn water van uitgaat. Zo houden bestaande internationale organen zich niet altijd bezig met grondwater en kustwater. Bestaande organen richten zich ook meer op het object oppervlaktewater en niet op het gehele stroomgebiedsdistrict, inclusief het bijbehorende land. Dat betekent dat hierin voorzien zal moeten worden. De Kaderrichtlijn water

<sup>485</sup> | Daarnaast bestaan nog andere internationale overlegstructuren zoals grenswatercommissies, stroomgebiedcomités en zijn er afspraken op grond van het OSPAR-Verdrag en het Waddenzee-overleg. Deze bestrijken gedeeltelijk verschillende stroomgebieden en het lijkt nuttig, ter versterking van de uitvoering van de Kaderrichtlijn water, om ook hiermee af te stemmen. Zie hierover De Villeneuve 2000 en AcW en CAW 2007.

erkent dat deze internationale structuren niet direct gerealiseerd kunnen worden. Daarom dient in ieder geval voor elk nationaal deel van een stroomgebied een bevoegde autoriteit aangewezen te worden, die zorgdraagt voor de toepassing van de richtlijn. Indien er al wel een internationale stroomgebiedautoriteit is, zal in de nationale wetgeving geregeld moeten worden dat de nationale autoriteit de resultaten van het internationale overleg (dat veelal op basis van consensus tot stand zal komen) vastlegt in de nationale maatregelenprogramma's. Ook als een stroomgebied een zodanige omvang heeft dat het ook niet-lidstaten bestrijkt, dient gestreefd te worden naar internationale coördinatie.<sup>486</sup>

<sup>486</sup> | Zie hierover uitgebreider Van Dijk & Havekes 1999; Backes 1999; Hey & Van Rijswijk 2007; AcW en CAW 2007.

De samenwerkingsverplichtingen uit de Kaderrichtlijn water roepen specifieke vragen op, bijvoorbeeld naar de wijze waarop deze samenwerking moet of kan worden vormgegeven. Indien gebruik gemaakt wordt van het verdragsinstrument om de samenwerking vorm te geven, dient duidelijk te zijn of het verdrag alleen dient om de samenwerking in het kader van de KRW verder uit te werken en of er wellicht nog andere doelen mee worden beoogd.<sup>487</sup> De samenwerkingsverplichtingen kunnen verschillen voor de grotere grensoverschrijdende wateren (waarbij de verdragsvorm op dit moment het meest geschikt lijkt) en grensoverschrijdende kleinere, regionale wateren, waarbij op dit moment veelal wordt gekozen voor informele samenwerking. In de toekomst zou een eigen Europeesrechtelijke vorm om grensoverschrijdende samenwerking vorm te geven een grote meerwaarde kunnen hebben.<sup>488</sup>

<sup>487</sup> | CAW 2004, en AcW en CAW 2007.

<sup>488</sup> | Hey & Van Rijswijk 2007.

#### ► ARTIKEL 4 MILIEUDOELSTELLINGEN

De milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water zijn te vinden in artikel 4. Ze vormen de kern van de richtlijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen voor oppervlaktewateren, voor grondwater en voor beschermde gebieden.

##### *Een goede toestand van het oppervlaktewater*

Voor oppervlaktewater geldt dat 15 jaar na de inwerkingtreding van de KRW (2015) een goede toestand moet zijn bereikt. De richtlijn geeft gedetailleerd aan wat de lidstaten hiervoor moeten doen en op welke uitzonderingsbepalingen zij zich kunnen beroepen.

- De lidstaten leggen de nodige maatregelen (opgenomen in het programma) ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle op-

pervlaktewaterlichamen. Dit is slechts anders indien de leden 6 (tijdelijke achteruitgang) en 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) worden toegepast en onverminderd lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht).

- De lidstaten beschermen, verbeteren en herstellen alle oppervlaktewateren (tenzij er sprake is van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen) met de bedoeling uiterlijk in 2015 een goede toestand van het oppervlaktewater te bereiken (uitgewerkt in bijlage V), tenzij deze termijn wordt verlengd in overeenstemming met lid 4 (verlenging termijnen) of de leden 5 (minder strenge doelstellingen), 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) worden toegepast. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing.
- De lidstaten beschermen en verbeteren alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen met de bedoeling uiterlijk in 2015 een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater te bereiken (conform bijlage V). Dit is slechts anders indien de termijnen worden verlengd op grond van lid 4, of als de leden 5 (minder strenge doelstellingen), 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) worden toegepast. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing.
- De lidstaten leggen de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de verontreiniging door prioritair stoffen geleidelijk te verminderen en emissies, lozingen en verliezen van stoffen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen, onverminderd de verplichtingen die voor de lidstaten voortvloeien uit internationale overeenkomsten. Deze verplichting ziet op de maatregelen die voortvloeien uit artikel 16 lid 1 (maatregelen die door de Raad en het Parlement moeten worden vastgesteld) en 8 (door de Commissie op te stellen milieukwaliteitsnormen en emissiebeheersingsmaatregelen).

##### *Kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam*

Artikel 4 lid 3 geeft de voorwaarden aan, wanneer een overheid een water als kunstmatig of sterk veranderd mag aanmerken. Dat is van belang omdat voor deze wateren minder strenge regels gelden. Er hoeft slechts een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel te worden bereikt.

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

- a de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen significante negatieve effecten zouden hebben op het milieu in bredere zin; scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten, of recreatie; activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie; waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering, of andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling;
- b het nuttige doel dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam gediend wordt, om redenen van technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten redelijkerwijs niet kan worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen.

Het aanmerken van een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd en de redenen daarvoor, worden uitdrukkelijk vermeld in de krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplannen en de aanwijzing wordt om de zes jaar opnieuw bezien.

#### **Een goede grondwatertoestand**

Ook voor het grondwater geldt dat er een goede grondwatertoestand (artikel 4b sub ii) moet bestaan. Een goede grondwatertoestand ziet zowel op de kwantiteit als op een goede chemische toestand. Van de lidstaten wordt een aantal acties verwacht:

- Lidstaten leggen de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen. De lidstaten kunnen lid 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) toepassen. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing. In ieder geval dient voldaan te zijn aan artikel 11 lid 3 onder j: een verbod het rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in grondwater (met een aantal met name genoemde uitzonderingen).
- De lidstaten beschermen, verbeteren en herstellen alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater, met de bedoeling uiterlijk in 2015 een goede grondwatertoestand (conform bijlage V) te bereiken. Het is mogelijk deze termijn te verlengen op grond van lid 4 alsmede de leden 5 (minder strenge doelstellingen), 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) toe te passen. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander

Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing, evenals artikel 11 lid 3 onder j (zie hiervoor).

- De lidstaten leggen de nodige maatregelen ten uitvoer om een ombuiging tot stand te brengen van de aanhoudende stijging van de concentratie verontreinigende stoffen ten gevolge van menselijke activiteiten. Op deze wijze wordt de grondwaterverontreiniging geleidelijk verminderd. Deze ombuigingsmaatregelen moeten conform artikel 17 leden 2,4 en 5 zijn (strategieën van het Parlement en de Raad ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging, waaronder de nieuwe Grondwaterrichtlijn, die in hoofdstuk 18 wordt behandeld). Er moet rekening worden gehouden met relevante communautaire normen. Lid 6 (tijdelijke achteruitgang) en 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) mogen worden toegepast. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing.

#### **Beschermde gebieden**

Voor beschermde gebieden stelt de Kaderrichtlijn water in artikel 4 lid 1 sub c en lid 2 dat binnen 15 jaar aan alle normen en doelstellingen moet worden voldaan. Gelden er strengere doelstellingen, normen of termijnen in communautaire regelgeving op grond waarvan de beschermde gebieden zijn ingesteld, dan gelden deze strengere regels. Voor deze gebieden worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de gebieden zijn ingesteld (artikel 8 lid 1). Ook voor het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen wordt de restrictie gemaakt dat deze er niet toe mogen leiden dat de tenuitvoerlegging van bestaande communautaire milieuwetgeving wordt ondermijnd.<sup>489</sup>

489 | Zie Klaassen 2008.

Doelstellingen dienen binnen 15 jaar te zijn bereikt (artikel 4 lid 1). Lidstaten kunnen onder bepaalde, in de richtlijn genoemde voorwaarden, deze termijnen verlengen. Een van die voorwaarden is dat de toestand van het water niet mag verslechteren. Het is eveneens mogelijk minder strenge milieudoelstellingen vast te stellen (artikel 4 lid 5). Dat kan als het water door menselijke activiteiten zodanig is aangetast of indien de natuurlijke gesteldheid van het water zodanig is, dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Ook dan gelden bepaalde voorwaarden waaraan voldaan moet zijn. Artikel 4 lid 6 biedt een uitzondering voor een tijdelijke achteruitgang. Artikel 4 lid 7 geeft de mogelijkheid niet aan de eisen te voldoen wanneer er sprake is van veranderingen van fysieke kenmerken of in geval van duurzame activiteiten.

#### ► ARTIKEL 4 LEDEN 4 T/M 9 UITZONDERINGEN OM AAN DE MILIEUDOELSTELLINGEN TE VOLDOEN

De KRW kent twee typen uitzonderingsbepalingen.<sup>490</sup> In de eerste plaats de uitzonderingen waarop men zich van tevoren beroept, en waarbij men de motivering neerlegt in het stroomgebiedbeheersplan (fasering en doelverlaging, artikel 4 lid 4 en 5 KRW) en in de tweede plaats de uitzondering waarop men zich achteraf beroept als blijkt dat men vanwege bijzondere of onvoorziene omstandigheden niet op tijd aan de doelstellingen voldoet (overmacht of uitzonderlijke omstandigheden of vanwege nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten artikel 4 lid 6 en 7 KRW).

#### ► ARTIKEL 4 LID 4 VERLENGING VAN TERMIJNEN

De in artikel 4 lid 1 gestelde termijnen (2015, 15 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn) kunnen met het oog op het gefaseerd bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a de lidstaten stellen vast dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de in lid 1 bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:
  - de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
  - de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;
  - de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam;
- b de verlenging van de termijn en de redenen daarvoor, worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;
- c verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;
- d in het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de ingevolge artikel 11 vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de

uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.

#### ► ARTIKEL 4 LID 5 MINDER STRENGE MILIEUDOELSTELLINGEN VOOR SPECIFIEKE WATERLICHAMEN

De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen wanneer die lichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast zoals bepaald overeenkomstig artikel 5 lid 1, of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is, dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, en aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen;
- b de lidstaten dragen er zorg voor dat: voor oppervlaktewateren de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging; voor grondwateren zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;
- c er treedt geen verdere achteruitgang op in de toestand van het aangetaste waterlichaam;
- d de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst.

#### ► ARTIKEL 4 LID 6 TIJDELIJKE ACHTERUITGANG VAN DE WATERTOESTAND DOOR OVERMACHT OF UITZONDERLIJKE OMSTANDIGHEDEN

Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is niet strijdig met de voorschriften van de richtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijs waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen, op voorwaarde dat aan alle navolgende voorwaarden is voldaan:



- a alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen teneinde het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen, niet in het gedrang te laten komen;
- b de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedbeheersplan vermeld;
- c de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen, worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan;
- d de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd, en onder voorbehoud van de redenen zoals uiteengezet in lid 4 onder a, worden alle haalbare maatregelen genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is, te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden;
- e in de volgende bijwerking van het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die overeenkomstig de punten a en d zijn of zullen worden genomen.

► **ARTIKEL 4 LID 7 ANDERE WATERTOESTAND DOOR NIEUWE VERANDERINGEN VAN FYSISCHE KENMERKEN OF GRONDWATERSTANDWIJZIGINGEN OF DUURZAME ACTIVITEITEN**

De lidstaten maken geen inbreuk op de richtlijn, wanneer het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, dan wel het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of wanneer het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling, en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;
- b de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan, en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;

- c de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang, en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling;
- d het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.

► **ARTIKEL 4 LID 8 EN 9 ALGEMENE EISEN BIJ EEN BEROEP OP DE UITZONDERINGSBEPALINGEN**

Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied (artikel 8).

Stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de toepassing van de nieuwe bepalingen, met inbegrip van de toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 ten minste hetzelfde beschermingsniveau waarborgt als de bestaande Gemeenschapswetgeving (artikel 9).

► **ARTIKEL 5 ANALYSE VAN KENMERKEN, BEOORDELING VAN DE MILIEU-EFFECTEN VAN MENSELIJKE ACTIVITEITEN EN ECONOMISCHE ANALYSE VAN HET WATERGEBRUIK**

Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebieddistrict of op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict, een analyse van de kenmerken ervan, een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater, en een economische analyse van het watergebruik worden uitgevoerd overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III. Deze analyses moesten uiterlijk in 2004 voltooid zijn. De analyses en beoordelingen worden uiterlijk in 2013 vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt.

***Oppervlaktewater***

De verplichting uit artikel 5 houdt in dat de lidstaten een karakterisering van typen oppervlaktewaterlichamen maken. Zij stellen de ligging en de grenzen van de oppervlaktewaterlichamen vast en maken een eerste karakterisering van alle dergelijke lichamen overeenkomstig de hiernavolgende methodiek:

- a De oppervlaktewaterlichamen binnen het stroomgebieddistrict worden ingedeeld in een van de oppervlaktewatercategorieën - rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren - of aangemerkt als kunstmatig dan wel als sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam.
- b Voor elke oppervlaktewatercategorie worden de relevante oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict onderscheiden in typen. Het gaat hierbij om de typen die worden bepaald gebruikmakend van systeem A of systeem B zoals bepaald in punt 1.2 van bijlage II van de richtlijn.
- c Indien systeem A wordt gebruikt, worden de oppervlaktewaterlichamen binnen het stroomgebieddistrict eerst onderscheiden naar eco-regio volgens de geografische gebieden die in punt 1.2 zijn onderscheiden en op de desbetreffende kaart in bijlage XI zijn aangegeven. De waterlichamen in iedere eco-regio worden vervolgens onderscheiden in typen oppervlaktewaterlichamen volgens de descriptoren in de tabellen van systeem A.
- d Indien systeem B wordt gebruikt, moeten de lidstaten een minstens even sterke mate van differentiatie bereiken als met systeem A zou zijn bereikt. De oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict worden in typen onderscheiden met behulp van de waarden voor de verplichte descriptoren en die facultatieve descriptoren, of combinaties van descriptoren, welke nodig zijn voor een betrouwbare afleiding van de voor dat type specifieke biologische referentieomstandigheden.
- e Kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden gedifferentieerd met behulp van de descriptoren voor de oppervlaktewatercategorie die het meest lijkt op het betrokken kunstmatige of sterk veranderde waterlichaam.

De lidstaten leggen de Commissie een kaart of kaarten (in GIS-formaat) voor van de geografische ligging van de typen met de uit hoofde van systeem A vereiste differentiatiegraad.

***Vaststellen van typespecifieke referentieomstandigheden voor oppervlaktewaterlichamen***

Voor elk type oppervlaktewaterlichaam worden typespecifieke hydromorfologische en fysisch-chemische omstandigheden bepaald die staan voor de waarden van de in punt 1.1 van bijlage V genoemde hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen, welke voor dat type oppervlaktewaterlichaam behoren bij een zeer goede ecologische toestand zoals omschreven in de toepasselijke tabel in punt 1.2 van bijlage V.

Verder worden typespecifieke biologische referentieomstandigheden bepaald die staan voor de waarden van de in punt 1.1 van bijlage V genoemde biologische kwaliteitselementen voor dat type oppervlaktewaterlichaam bij een zeer goede ecologische toestand zoals omschreven in de toepasselijke tabel in punt 1.2 in bijlage V.

Bij de toepassing van de in dit punt omschreven procedures op sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewaterlichamen worden verwijzingen naar een zeer goede ecologische toestand opgevat als verwijzingen naar het maximale ecologische potentieel zoals omschreven in de tabel in punt 1.2.5 van bijlage V. De waarden voor het maximale ecologische potentieel voor een waterlichaam worden om de zes jaar getoetst.

Voor op ruimte gebaseerde typespecifieke biologische referentieomstandigheden vormen de lidstaten voor elk type oppervlaktewaterlichaam een referentienet. Het net bevat een voldoende aantal locaties met een zeer goede toestand zodat een voldoende betrouwbaarheidsgraad van de waarden voor de referentieomstandigheden kan worden bereikt, gelet op de variabiliteit van de waarden van de kwaliteitselementen die voor dat type oppervlaktewaterlichaam overeenkomen met een zeer goede ecologische toestand.

Wanneer het voor een kwaliteitselement in een type oppervlaktewaterlichaam niet mogelijk is om betrouwbare typespecifieke referentieomstandigheden vast te stellen, omdat de natuurlijke variabiliteit in dat element hoog is, niet alleen ten gevolge van seizoenschommelingen, behoeft dat element niet te worden opgenomen in de beoordeling van de ecologische toestand voor dat type oppervlaktewater. In dat geval motiveren de lidstaten die uitsluiting in het stroomgebiedbeheersplan.

***Beoordeling van de belasting van wateren***

De lidstaten verzamelen informatie over soort en omvang van de significante antropogene belastingen waaraan oppervlaktewaterlichamen in elk stroomgebieddistrict onderhevig kunnen zijn, en houden die informatie bij. Het betreft met name:

- a schatting en identificatie van significante verontreiniging uit puntbronnen, met name door in bijlage VIII bedoelde stoffen, afkomstig van stedelijke, industriële, agrarische en andere installaties en activiteiten, onder meer gebaseerd op informatie die is vergaard krachtens de artikelen 15 en 17 van richtlijn 91/271/EEG, de artikelen 9 en 15 van richtlijn 96/61/EG van de Raad, en, voor de doeleinden van het eerste stroomgebiedbeheersplan, artikel 11 van richtlijn 76/464/EEG, en richtlijn 75/440/EEG, richtlijn 76/160/EEG van de Raad, richtlijn

78/659/EEG en richtlijn 79/923/EEG van de Raad;

- b** schatting en identificatie van significante verontreiniging uit diffuse bronnen, met name door in bijlage VIII bedoelde stoffen, afkomstig van stedelijke, industriële, agrarische en andere installaties en activiteiten, onder meer gebaseerd op informatie die is vergaard krachtens de artikelen 3, 5 en 6 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad, de artikelen 7 en 17 van richtlijn 91/414/EEG, richtlijn 98/8/EG, en, voor de doeleinden van het eerste stroomgebiedbeheersplan, de richtlijnen 75/440/EEG, 76/160/EEG, 76/464/EEG, 78/659/EEG en 79/923/EEG;
- c** schatting en identificatie van significante wateronttrekking voor stedelijk, industrieel, agrarisch en ander gebruik, met inbegrip van seizoenschommelingen en de totale vraag per jaar, en van het waterverlies in de distributiestelsels;
- d** schatting en identificatie van de effecten van significante regulering van de waterstroming, met inbegrip van overbrenging en omleiding van water, op de stromingskenmerken en waterbalansen in hun geheel;
- e** identificatie van significante morfologische veranderingen van waterlichamen;
- f** schatting en identificatie van andere significante antropogene invloeden op de toestand van oppervlaktewateren;
- g** schattingen van bodemgebruikpatronen, waaronder de identificatie van de belangrijkste stedelijke, industriële en agrarische gebieden en, voor zover relevant, visgronden en bossen.

#### **Beoordeling van effecten**

De lidstaten beoordelen in hoeverre de oppervlaktewatertoestand van lichamen gevoelig is voor de bovenvermelde vormen van belasting. De lidstaten gebruiken de bovenvermelde informatie die zij verzameld hebben, en alle andere relevante informatie met inbegrip van bestaande milieumonitoringgegevens, om een beoordeling te maken van de kans dat oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict niet zullen voldoen aan de milieukwaliteitsdoelstellingen die artikel 4 aan die lichamen stelt. De lidstaten kunnen bij die beoordeling modellerings technieken gebruiken.

Voor lichamen waarvan is gebleken dat zij gevaar lopen niet te voldoen aan de milieukwaliteitsdoelstellingen moet, voor zover dienstig, een verdere karakterisering plaatsvinden om het ontwerp van de bij artikel 8 voorgeschreven monitoringprogramma's en de bij artikel 11 voorgeschreven maatregelenprogramma's, te optimaliseren.

#### **Grondwater**

Voor grondwater geldt het volgende. De lidstaten maken een eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen om te beoordelen voor welke doeleinden zij gebruikt worden en in hoeverre zij gevaar lopen niet te voldoen aan de doelstellingen voor ieder grondwaterlichaam van artikel 4. De lidstaten kunnen de grondwaterlichamen ten behoeve van deze eerste karakterisering groeperen. Voor die analyse mag gebruik worden gemaakt van bestaande hydrologische, geologische en bodemkundige gegevens, gegevens over landgebruik, lozing en wateronttrekking en andere gegevens, maar het volgende moet in ieder geval geïdentificeerd worden:

- a** locatie en grenzen van het grondwaterlichaam of de grondwaterlichamen;
- b** mogelijke vormen van belasting van de grondwaterlichamen, zoals
  - diffuse bronnen van verontreiniging,
  - verontreiniging uit puntbronnen,
  - onttrekking van water,
  - kunstmatige aanvulling;
- c** algemene aard van het substraat in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld;
- d** grondwaterlichamen waarbij rechtstreeks afhankelijke oppervlaktewater-ecosystemen of terrestrische ecosystemen bestaan.

#### **Nadere karakterisering**

Na deze eerste karakterisering maken de lidstaten van de grondwaterlichamen of groepen waterlichamen waarvan is vastgesteld dat zij gevaar lopen, een nadere karakterisering om nauwkeuriger te kunnen beoordelen hoe groot het gevaar is en welke maatregelen er krachtens artikel 11 moeten worden genomen. Deze karakterisering moet daartoe relevante gegevens omvatten over de effecten van menselijke activiteiten en, voor zover dienstig, gegevens over:

- a** geologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van grootte en soort van de geologische eenheden;
- b** hydrogeologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van doorlaatbaarheid, porositeit en begrenzing;
- c** kenmerken van de oppervlakteaftzettingen en bodems in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van dikte, porositeit, doorlaatbaarheid, en absorptie-eigenschappen van de afzettingen en bodems;
- d** stratificatiekarakteristieken van het grondwater in het grondwaterlichaam;
- e** een inventarisatie van de bijbehorende oppervlaktewaterlichamen, met inbegrip van terrestrische ecosystemen en oppervlaktewaterlichamen waarmee het grondwaterlichaam dynamisch is verbonden;

- f schattingen van richtingen en mate van de uitwisseling van water tussen het grondwaterlichaam en bijbehorende oppervlaktesystemen;
- g voldoende gegevens om het jaarlijkse gemiddelde van de totale aanvulling op lange termijn te berekenen;
- h kenmerken van de chemische samenstelling van het grondwater, met inbegrip van de beschrijving van de bijdragen uit menselijke activiteiten. De lidstaten kunnen bij de vastlegging van de natuurlijke achtergrondwaarden voor deze grondwaterlichamen gebruikmaken van typologieën voor de beschrijving van het grondwater.

#### **Beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op grondwater**

Voor grensoverschrijdende grondwaterlichamen tussen twee of meer lidstaten of grondwaterlichamen waarvan bij de eerste karakterisering overeenkomstig punt 2.1 blijkt dat zij gevaar lopen niet te voldoen aan de krachtens artikel 4 voor ieder lichaam vastgestelde doelstellingen, worden voor ieder grondwaterlichaam de volgende gegevens, voor zover relevant, vergaard en bijgehouden:

- a de ligging van de punten in het grondwaterlichaam waar water wordt onttrokken, met uitzondering van punten voor de onttrekking van water die minder leveren dan gemiddeld 10 m<sup>3</sup> per dag, of punten voor de onttrekking van water voor menselijke consumptie die minder leveren dan gemiddeld 10 m<sup>3</sup> per dag of die minder dan vijftig personen bedienen;
- b de gemiddelde hoeveelheden water die jaarlijks aan die punten worden onttrokken;
- c de chemische samenstelling van water dat uit het grondwaterlichaam wordt onttrokken;
- d de ligging van de punten waar rechtstreeks water in het grondwaterlichaam wordt geloosd;
- e de mate van lozing op die punten;
- f de chemische samenstelling van de lozingen in het grondwaterlichaam;
- g het bodemgebruik in het stroomgebied of de stroomgebieden waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van het inbrengen van verontreiniging en door de mens veroorzaakte veranderingen in de kenmerken van de aanvulling, zoals regenwater en afleiding van afstromend water door landafdicthingen, kunstmatige aanvulling, dammen of drainage.

#### **Beoordeling van de effecten van veranderingen in de grondwaterstand**

De lidstaten bepalen voor welke grondwaterlichamen uit hoofde van artikel 4,

lagere doelstellingen worden aangegeven, ook op grond van een beoordeling rekening houdend met de effecten van de toestand van het lichaam op:

- a oppervlaktewater en bijbehorende terrestrische ecosystemen;
- b waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en drainage;
- c menselijke ontwikkeling.

#### **Beoordeling van de effecten van verontreiniging op de grondwaterkwaliteit**

De lidstaten bepalen voor welke grondwaterlichamen uit hoofde van artikel 4 lid 5 minder strenge doelstellingen worden vastgesteld, indien het grondwaterlichaam door de effecten van menselijke activiteiten, zoals bepaald in overeenstemming met artikel 5 lid 1, zo verontreinigd is dat het bereiken van een goede chemische toestand van grondwater niet haalbaar of buitensporig duur is.

#### **Economische analyse**

De economische analyse omvat voldoende informatie die voldoende gedetailleerd moet zijn (rekening houdend met de kosten voor het verzamelen van de relevante gegevens) voor:

- a de relevante berekeningen die nodig zijn om overeenkomstig artikel 9 rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten, gelet op lange-termijnvoorspellingen van aanbod en vraag naar water in het stroomgebieddistrict en, waar nodig ramingen van volume, prijzen en kosten voor waterdiensten en relevante investeringen, inclusief voorspellingen voor dergelijke investeringen;
- b een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen overeenkomstig artikel 11, gebaseerd op ramingen van de potentiële kosten van dergelijke maatregelen.

Inmiddels zijn deze rapportages naar de Europese Commissie gestuurd. De resultaten voor de verschillende lidstaten zijn te vinden in het Commission Staff Working Document, accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Towards Sustainable Water Management in the European Union', First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC.<sup>491</sup>

<sup>491</sup> | COM 2007, 128 final, SEC 2007, 363.

#### **► ARTIKEL 6 REGISTER VAN BESCHERMDE GEBIEDEN**

Er diende voor eind 2004 een register te worden ingesteld, waarin alle binnen elk stroomgebied gelegen gebieden worden aangewezen, die bijzondere bescherming

behoeven in het kader van specifieke communautaire wetgeving om hun oppervlaktewater of grondwater te beschermen, of voor behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten (artikel 6). De richtlijn stelt dat het in ieder geval de volgende gebieden betreft:

- waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bedoeld water worden gebruikt (artikel 7 lid 1 en bijlage IV);
- gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen;
- water dat als recreatiewater is aangewezen, waaronder de wateren die vallen onder de Zwemwaterrichtlijn;
- voor nutriënten gevoelige gebieden, waaronder kwetsbare gebieden op grond van de Nitraatrichtlijn en kwetsbare gebieden op grond van de Richtlijn stedelijk afvalwater;
- gebieden die voor de bescherming van habitats of van planten en diersoorten zijn aangewezen wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt, waaronder de relevante - op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn aangewezen - Natura 2000-gebieden.

Het stroomgebiedbeheersplan dient kaarten te bevatten waarop de ligging van elk beschermd gebied is aangegeven, alsmede een beschrijving van de communautaire, nationale of lokale wetgeving krachtens welke zij is aangewezen.

De Kaderrichtlijn water geeft zelf geen strengere normen voor waterverontreiniging in beschermde gebieden.

#### ► ARTIKEL 7 WATER VOOR DE ONTTREKKING VAN DRINKWATER

De lidstaten wijzen binnen elk stroomgebiedsdistrict alle waterlichamen aan die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m<sup>3</sup> per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen. De lidstaten monitoren de waterlichamen die gemiddeld meer dan 100 m<sup>3</sup> per dag leveren (overeenkomstig bijlage V).

Voor elk waterlichaam dat voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gebruikt, dragen de lidstaten er zorg voor dat de milieudoelstellingen overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor oppervlaktewaterlichamen met inbegrip van de op Gemeenschapsniveau vastgestelde kwaliteitsnormen (op basis van artikel 16) worden bereikt, en dat het met de

toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water in overeenstemming met de communautaire wetgeving, voldoet aan de eisen van richtlijn 80/778/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG (voor menselijke consumptie bestemd drinkwater).

Uit het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-32/05 (Commissie vs Luxemburg) blijkt dat het hier expliciet gaat om resultaatsverplichtingen: de verplichtingen uit artikel 7 lid 2 KRW (kwaliteitseisen op grond van artikel 4 en de eisen ten aanzien van het drinkwater zelf, red.) zijn duidelijk en op ondubbelzinnige wijze geformuleerd, opdat watermassa's van de lidstaten met name zouden beantwoorden aan de in artikel 4 van de richtlijn genoemde doelstellingen. De bepaling legt dan ook resultaatsverplichtingen op, aldus het Hof, en deze moeten worden omgezet in maatregelen met bindende kracht (r.o. 75 en 76).

De lidstaten dragen zorg voor de benodigde bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen.

De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen.

Deze bepaling komt in de plaats van de richtlijn die ziet op de bescherming van oppervlaktewater bestemd voor de winning van drinkwater (75/440/EEG), die in december 2007 is vervallen. Voor een goed begrip van deze bepaling uit de Kaderrichtlijn water speelt dan ook de jurisprudentie over richtlijn 75/440/EEG een rol.<sup>492</sup>

#### ► ARTIKEL 8 MONITORING

Artikel 8 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten zorg dragen voor de opstelling van programma's voor de monitoring van de watertoestand, om zo een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand in elk stroomgebiedsdistrict.<sup>493</sup> Voor oppervlaktewater houden de programma's monitoring in van het volume en niveau of snelheid van stroming, voor zover van belang voor ecologische en chemische toestand en het ecologisch potentieel alsmede de ecologische en de chemische toestand en het ecologisch potentieel. Voor grondwater houden die programma's monitoring van de chemische en kwantitatieve toestand in. Voor beschermde gebieden worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de afzonderlijke beschermde gebieden zijn ingesteld. De programma's moesten uiterlijk zes jaar na inwerkingtreding

<sup>492</sup> | Zie voorts Wuijts e.a. 2007; DHV 2006; Wuijts & Van Rijswijk 2007 en Wuijts, Van Rijswijk en Dik 2007.

<sup>493</sup> | Zie ook Van Rijswijk & Voegelzang-Stoute 2007.

494 | De trendmonitoring blijft hier verder buiten beschouwing. Deze is met name bedoeld voor de in bijlage II van de KRW beschreven effectbeoordelingsprocedure.

van de richtlijn operationeel zijn (2006). Bijlage V bevat de voorschriften voor de wijze waarop de monitoring dient te geschieden. Artikel 21 bevat de procedure op grond waarvan de technische specificaties en de gestandaardiseerde methoden voor analyse en monitoring dient plaats te vinden.

De KRW onderscheidt verschillende vormen van monitoring. Bijlage V van de KRW spreekt in dit verband van *toestandmonitoring*, van *trendmonitoring*<sup>494</sup> van *operationele monitoring*, van *monitoring voor nader onderzoek* en ten slotte gelden er aanvullende *monitoringvoorschriften voor beschermde gebieden*. De keuze van de monitoringplaatsen houdt verband met de doelstelling van de betreffende norm en is afhankelijk van de vraag welk soort monitoring het betreft. In verband met de doelstelling van de norm moet bijvoorbeeld worden aangenomen dat de grondstof voor drinkwater in ieder geval wordt gemonitord op de plaats waar drinkwater wordt ingenomen.

De *toestandmonitoring* is bedoeld om te weten in welke 'toestand' een water zich bevindt. Deze vorm van monitoring betreft daarmee een vorm van toezicht, waarmee gecontroleerd kan worden of water aan de vereiste norm voldoet. Of aan de normen voor stoffen (zowel prioritaire als niet-prioritaire) wordt voldaan, moet in eerste instantie blijken uit monitoringgegevens op basis van gekozen meetpunten in voldoende oppervlaktewateren om de 'algemene toestand van het oppervlaktewater' in elk (deel)stroomgebied te kunnen beoordelen. De toestandmonitoring dient daarmee een 'algemeen betrouwbaar beeld' geven van de toestand van het water binnen een stroomgebied.

Gezien de beschrijving van de keuze van waterlichamen waar de toestandmonitoring plaats moet vinden (bijlage 1.3.1) kan worden afgeleid dat hiervoor in beginsel gekozen kan worden voor een monitoring op de 'blauwe knooppunten', mits daarmee wordt voldaan aan de eis dat een algemeen betrouwbaar beeld wordt gegeven van de toestand van het water binnen een stroomgebied.

De *operationele monitoring* (1.3.2 van bijlage V van de KRW) wordt verricht om de toestand vast te stellen van de waterlichamen waarvan gebleken is dat ze gevaar lopen de milieudoelstellingen niet te bereiken alsmede om de wijzigingen in de toestand van waterlichamen te beoordelen die voortvloeien uit de maatregelenprogramma's. Hieruit kan worden afgeleid dat niet pas met operationele monitoring begonnen kan worden wanneer in 2015 (termijn voor het voldoen aan de doelstellingen) blijkt dat niet aan de doelstellingen wordt voldaan.

De plicht tot operationele monitoring geldt voor:

- alle waterlichamen die gevaar lopen de op grond van artikel 4 bepaalde milieudoelstellingen niet te halen, en
- de waterlichamen waarop prioritaire stoffen worden geloosd.

Hoe dienen de meetpunten voor de operationele monitoring te worden gekozen? Voor waterlichamen die aan significante belasting uit puntbronnen onderhevig zijn: voldoende meetpunten in elk waterlichaam om de omvang en het effect van de puntbelasting te beoordelen. Voor waterlichamen die aan significante belasting uit diffuse bronnen onderhevig zijn: voldoende meetpunten binnen een selectie van waterlichamen om de omvang en het effect van die belasting in haar geheel te beoordelen.

Bij de keuze van de kwaliteitselementen die moeten worden gemonitord moet gekozen worden voor:

- parameters voor een of meer biologische kwaliteitselementen die het meest gevoelig zijn voor de belasting;
- alle geloosde prioritaire stoffen, alsmede andere in significante hoeveelheden geloosde stoffen;
- parameters voor het hydromorfologische kwaliteitselement dat het meest gevoelig is voor de geconstateerde belasting.

De KRW kent eveneens de *monitoring voor nader onderzoek*, die plaats moet vinden wanneer de reden voor een overschrijding niet bekend is, om te ontdekken waarom een of meer milieudoelstellingen niet worden bereikt en er nog geen operationele monitoring plaatsvindt en om de omvang en het effect van een incidentele verontreiniging vast te stellen.

Ten slotte kent de KRW aanvullende *monitoringvoorschriften voor beschermde gebieden* (1.3.5 van bijlage V KRW). Zo moeten in ieder geval de oppervlaktewaterlichamen die zijn aangewezen voor de winning van drinkwater, extra worden bemonsterd. Het gaat dan om monitoring van prioritaire stoffen en alle andere in significante hoeveelheden geloosde stoffen die de toestand van het waterlichaam kunnen beïnvloeden en die uit hoofde van de Drinkwaterrichtlijn beheerst moeten worden.

Indien waterlichamen beschermingsgebieden voor habitats en soorten vormen, worden ze opgenomen in het programma voor operationele monitoring indien volgens de effectbeoordeling en de toezichtmonitoring de kans bestaat dat de

milieudoelstellingen uit artikel 4 niet worden bereikt. Deze monitoring moet plaatsvinden totdat aan de milieudoelstellingen uit de KRW is voldaan én tot aan de eisen voor water is voldaan die gelden op grond van de regeling op grond waarvan het gebied is aangewezen.

#### ***Normen en monitoring met betrekking tot grondwater***

Voor grondwater kent de KRW deels andere normen dan voor oppervlaktewater. Zo geldt voor grondwater dat eveneens een goede kwantitatieve toestand van het grondwater moet worden bereikt, waarbij voor de monitoring eveneens een meetnetwerk moet worden opgezet. De chemische toestand van het grondwater is 'goed' als:

- de concentraties van verontreinigende stoffen de kwaliteitsnormen die gelden op grond van andere communautaire richtlijnen, niet overschrijden (met inbegrip van die welke worden neergelegd op grond van art 17 KRW, onder meer de in voorbereiding zijnde nieuwe Grondwaterrichtlijn);
- de concentraties van verontreinigende stoffen geen effecten van zout of andere intrusies vertonen;
- de concentraties van verontreinigende stoffen niet zodanig zijn dat daardoor de milieudoelstellingen voor de oppervlaktewateren niet kunnen worden bereikt, er een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die waterlichamen optreedt of significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwaterlichaam (bijlage V onder 2.3.2).

Ook voor grondwater kent de KRW (bijlage V onder 2.4) de verplichting een meetnet te hebben en te voorzien in toestand- en trendmonitoring en indien nodig voor operationele monitoring. Omdat op grond van de KRW ook de door de mens veroorzaakte stijgende tendensen op lange termijn in de concentraties van verontreinigende stoffen moeten worden vastgesteld, kent bijlage V (2.4.4) hiervoor de verplichting om ten behoeve hiervan de trend- en toestandmonitoring te gebruiken.

#### **► ARTIKEL 9 KOSTENTERUGWINNING VOOR WATERDIENSTEN**

De Kaderrichtlijn water vraagt dat lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief de milieukosten en de kosten van hulpmiddelen. Dit alles met inachtneming van de economische analyse (volgens bijlage III) en overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 9).

De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor dat het waterprijsbeleid adequate prikkels voor de gebruikers bevat om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn; en dat de diverse watergebruiksectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.

De lidstaten rapporteren in de stroomgebiedbeheersplannen over de voorgenomen stappen voor de terugwinning van kosten die ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen van deze richtlijn bereikt worden, en over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten. De verplichting tot het terugwinnen van kosten belet niet de financiering van bepaalde preventieve of herstelmaatregelen om de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken.

De lidstaten maken geen inbreuk op deze richtlijn wanneer zij in overeenstemming met gevestigde gebruiken beslissen om de terugwinning van kosten voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien het doel van deze richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang komt. De lidstaten motiveren in de stroomgebiedbeheersplannen waarom zij de terugwinning van kosten niet onverkort toepassen.

De tekst van de Kaderrichtlijn water laat ruimte voor de gedachte dat het begrip waterdiensten met name in economische zin moet worden opgevat en dat de kostenterugwinning niet geldt voor het waterbeheer in ruime zin, mits dit het doel van de richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang brengt (artikel 9 lid 4). De Kaderrichtlijn water verwijst naar economische analyses en ziet als economische sectoren in ieder geval gezinnen, bedrijfsleven en de landbouw (artikel 9 lid 1). Zij dienen een redelijke bijdrage te leveren aan de terugwinning van waterdiensten. Onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, kunnen ook worden vrijgesteld van beheersingsmaatregelen, zoals een vergunning (artikel 11 lid 3 sub e).

## ► ARTIKEL 10 EEN GECOMBINEERDE AANPAK VOOR PUNTBRONNEN EN DIFFUSE BRONNEN

De Kaderrichtlijn (artikel 10) gaat uit van een gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen die gebaseerd is:

- a op emissiebeheersingsmaatregelen uitgaande van de beste beschikbare technologie;
- b of op de toepasselijke emissiegrenswaarden;
- c of - in geval van diffuse effecten - op emissiebeheersingsmaatregelen met inbegrip van de beste milieupraktijken, zoals die in verschillende bestaande richtlijnen zijn opgenomen.

Dit betreft de volgende richtlijnen:

- a Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
- b Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
- c Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;
- d De richtlijnen, vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn;
- e Richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG);
- f Richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG);
- g Kwikrichtlijn (84/156/EEG);
- h Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG);
- i Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG);
- j andere relevante communautaire wetgeving, uiterlijk twaalf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, tenzij in de desbetreffende wetgeving anders bepaald.

Wanneer op grond van een kwaliteitsdoelstelling of kwaliteitsnorm, vastgesteld overeenkomstig deze richtlijn, de in bijlage IX genoemde richtlijnen of overeenkomstig andere communautaire wetgeving, strengere voorwaarden vereist zijn dan die welke zouden voortvloeien uit deze gecombineerde aanpak, worden er dienovereenkomstig strengere emissiebeheersingsmaatregelen vastgesteld. Hieruit blijkt een hiërarchische verhouding tussen de emissiebeheersingsmaatregelen en de kwaliteitsdoelstellingen. Uiteindelijk zijn de milieukwaliteitsdoelstellingen die moeten worden bereikt, doorslaggevend voor de vraag welke maatregelen moeten worden genomen. Kwaliteitsdoelstellingen mogen niet worden door-

kruist; mocht dat zich voordoen, dan dienen strengere emissiebeheersingsmaatregelen te worden genomen.

Emissiebeheersingsmaatregelen zijn volgens artikel 2 lid 41 beheersingsmaatregelen die een specifieke emissiebeperking vereisen, bijvoorbeeld het in acht nemen van een emissiegrenswaarde, of die anderszins grenzen of voorwaarden stellen aan de gevolgen, aard of kenmerken van emissies of bedrijfsomstandigheden die de emissies beïnvloeden.

Artikel 10 stelt dat de voorgeschreven aanpak betrekking heeft op alle lozingen. Dit betekent dat het artikel betrekking heeft op de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen. Tot dusver heeft het Hof van Justitie echter juist een strikt onderscheid aangebracht tussen de term lozing en de term diffuse bron. Deze definiëring vervalt in de Kaderrichtlijn water. Dat betekent niet dat ook de met de definiëring samenhangende problemen komen te vervallen. De Kaderrichtlijn water gebruikt de termen puntbronnen, diffuse bronnen en andere negatieve effecten op de waterkwaliteit.<sup>495</sup>

<sup>495</sup> | Zie hierover hoofdstuk 3 en Van Rijswijk 1999, p. 136 en 137, en Van Rijswijk & Voegelzang-Stoute 2007 en 2008.

## ► ARTIKEL 11 MAATREGELENPROGRAMMA

Een wezenlijk onderdeel van de stroomgebiedbeheersplannen zijn de verplichte maatregelenprogramma's (artikel 11) die daarin moeten worden opgenomen. Deze maatregelenprogramma's dienen om de milieudoelstellingen van de richtlijn te kunnen verwezenlijken. Daarbij moet rekening worden gehouden met de analyses die zijn gemaakt op grond van artikel 5. De maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die van toepassing zijn op alle stroomgebiedsdistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebiedsdistricten.

Elk maatregelenprogramma omvat de 'basismaatregelen' en, waar nodig, 'aanvullende maatregelen'.

### *Basismaatregelen*

Basismaatregelen zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan. Ze omvatten:

- a maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de volgende richtlijnen zijn vereist:



- Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
  - Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
  - Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;
  - de richtlijnen, vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn;
  - de Richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG);
  - de Richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG);
  - de Kwikrichtlijn (84/156/EEG);
  - de Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG);
  - de Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG);
  - de Zwemwaternrichtlijn (76/160/EEG);
  - de Vogelrichtlijn (79/409/EEG);
  - de Drinkwaternrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG;
  - de Richtlijn zware ongevallen (Seveso-richtlijn) (96/82/EG);
  - de MER-richtlijn (85/337/EEG);
  - de Zuiveringsslibrichtlijn (86/278/EEG);
  - de Richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG);
  - de Habitatrichtlijn (92/43/EEG);
- b** maatregelen die voor de kostenterugwinning voor waterdiensten (artikel 9) nodig worden geacht;
- c** maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de milieudoelstellingen niet worden bereikt;
- d** maatregelen om aan de voorschriften van artikel 7 (water gebruikt voor de onttrekking van drinkwater) te voldoen, met inbegrip van maatregelen om de waterkwaliteit veilig te stellen teneinde het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen;
- e** beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwning van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwning. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen;

- f** beheersingsmaatregelen, met inbegrip van een verplichte voorafgaande toestemming voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen. Het gebruikte water mag afkomstig zijn van al het oppervlakte- of grondwater, mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstellingen voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- g** voor lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen, met inbegrip van beheersingsmaatregelen zoals bepaald in de artikelen 10 en 16. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- h** voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen. Beheersingsmaatregelen mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- i** voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand die overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geconstateerd zijn, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel in het geval van waterlichamen die aangemerkt zijn als kunstmatig of sterk veranderd. Beheersingsmaatregelen voor deze doeleinden mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- j** een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van de onderstaande bepalingen. De lidstaten mogen toestemming verlenen voor herinjectie in dezelfde watervoerende laag van voor geothermische doeleinden gebruikt water. Voorts mogen de lidstaten onder vermelding van de voorwaarden toestemming verlenen voor:

- injectie van water dat stoffen bevat ingevolge exploratie- en winningsactiviteiten van koolwaterstoffen of mijnbouw, en injectie van water om technische redenen, in geologische formaties waaruit koolwaterstoffen of andere stoffen zijn gewonnen of in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden. Dergelijke injecties mogen geen andere stoffen bevatten dan die welke het gevolg zijn van de hierboven genoemde activiteiten;
  - herinjectie van uit mijnen en steengroeven gepompt grondwater of met civieltechnische bouw- of onderhoudswerkzaamheden geassocieerd grondwater;
  - injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden;
  - injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in andere geologische formaties indien het hoger belang van het waarborgen van de gasvoorziening zulks vereist en indien de injectie van dien aard is dat ieder onmiddellijk of toekomstig gevaar van verslechtering van de kwaliteit van ieder eventueel ontvangend grondwater wordt voorkomen;
  - civieltechnische en bouw- en constructiewerkzaamheden en soortgelijke werkzaamheden op of in de grond die in contact komen met grondwater. Voor deze doeleinden mogen de lidstaten bepalen dat deze werkzaamheden worden behandeld als was toestemming verleend, mits zij worden uitgevoerd in overeenstemming met algemeen bindende regels die de lidstaat voor zulke werkzaamheden heeft vastgesteld;
  - lozingen van kleine hoeveelheden stoffen voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op karakterisering, bescherming of herstel van waterlichamen, welke beperkt blijven tot de hoeveelheden die strikt noodzakelijk zijn voor de nagestreefde doeleinden;
  - op voorwaarde dat die lozingen niet verhinderen dat de voor dat grondwaterlichaam vastgestelde milieudoelstellingen worden bereikt;
- k** in overeenstemming met uit hoofde van artikel 16 te ondernemen actie, maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren door de stoffen die worden genoemd in de lijst van prioritair stoffen en ter progressieve vermindering van verontreiniging door andere stoffen, die anders de lidstaten zou verhinderen de milieudoelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen te bereiken;
- l** maatregelen die nodig zijn ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigende stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking

van de gevolgen van incidentele verontreiniging, bijvoorbeeld ten gevolge van overstromingen, ook met behulp van systemen om dergelijke gebeurtenissen op te sporen of ervoor te waarschuwen, met inbegrip, ingeval van redelijkerwijs niet te voorzien ongevallen, van alle passende maatregelen om het risico voor de aquatische ecosystemen te beperken.

#### **Aanvullende maatregelen**

Aanvullende maatregelen zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen, teneinde de krachtens artikel 4 vastgestelde doelstellingen te bereiken. Bijlage VI, deel B, bevat een niet-limitatieve lijst van dergelijke maatregelen. Het betreft de volgende mogelijke aanvullende maatregelen:

- a** wetgevingsinstrumenten;
- b** administratieve instrumenten;
- c** economische of fiscale instrumenten;
- d** in onderhandeling tot stand gekomen milieu-overeenkomsten;
- e** emissiebeheersingsmaatregelen;
- f** gedragscodes;
- g** scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden;
- h** onttrekkingsbeheersingsmaatregelen;
- i** vraagregulerende maatregelen, onder andere bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden;
- j** efficiency- en hergebruiksmaatregelen, onder andere de bevordering van water efficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken;
- k** constructieprojecten;
- l** ontziltingsinstallaties;
- m** rehabilitatieprojecten;
- n** kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen;
- o** educatieve projecten;
- p** projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie;
- q** overige relevante maatregelen.

De lidstaten kunnen met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder deze richtlijn vallende wateren, nog andere aanvullende maatregelen vaststellen, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van de relevante internationale overeenkomsten (artikel 1). Als een van de aanvullende maatregelen

len worden ook in onderhandeling totstandgekomen milieu-overeenkomsten genoemd. In Nederland hebben we hier inmiddels ruime ervaring mee, zoals de overeenkomsten die in het kader van het doelgroepenoverleg tot stand zijn gekomen. De juridische beoordeling van deze overeenkomsten varieert. Men is het erover eens dat het doelgroepenoverleg en de daaruit voortvloeiende overeenkomsten praktisch van groot belang zijn. Beleidsmatig spelen ze wel een rol bij de invulling van milieuvergunningen en de totstandkoming van algemene regels, maar ze kunnen niet in de plaats komen van de wettelijke vereisten, zoals de Wvo of de Wm die stellen. Aan de wettelijke eisen dient onverkort te worden voldaan. Deze benadering komt overeen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De Kaderrichtlijn water gaat van dezelfde benadering uit. In de eerste plaats moet aan de milieudoelstellingen worden voldaan door de verplichte basismaatregelen. De overeenkomsten vallen onder de aanvullende maatregelen en kunnen wel naast, maar niet in de plaats van de basismaatregelen komen.

Wanneer uit monitoringgegevens of andere gegevens blijkt dat de milieudoelstellingen voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, zorgen de lidstaten ervoor dat:

- de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht;
- de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden;
- de monitoringprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden;
- eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen teneinde die doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen, overeenkomstig de procedures van bijlage V.

Indien deze oorzaken het resultaat zijn van redelijkerwijs niet te voorzienbare of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, met name omvangrijke overstromingen of lange droogteperiodes, kan de lidstaat bepalen dat aanvullende maatregelen niet haalbaar zijn, onder voorbehoud van artikel 4 lid 6.

De lidstaten nemen alle passende stappen opdat de verontreiniging van mariene wateren niet toeneemt.

Onverminderd de bestaande wetgeving mag de toepassing van maatregelen in geen geval direct of indirect tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren leiden. Dit voorschrift is niet van toepassing indien het tot meer verontreiniging van het milieu in zijn geheel zou leiden.

De maatregelenprogramma's worden uiterlijk in 2009 vastgesteld en alle maatregelen dienen uiterlijk in 2012 operationeel te zijn.

De maatregelenprogramma's worden uiterlijk in 2015 herzien en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgesteld. Nieuwe of herziene maatregelen die in het kader van een herzien programma worden genomen, dienen binnen drie jaar na de vaststelling operationeel te zijn.

De aanvullende maatregelen kunnen ook worden ingezet met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder de Kaderrichtlijn water vallende wateren (artikel 11 lid 4).

De vergunning mag vervangen worden door algemene regels. Zijn op grond van een kwaliteitsnorm strengere voorwaarden vereist, dan dienen er strengere emissiebeheersingsmaatregelen te worden vastgesteld (artikel 10 bis lid 3).

Bij emissiebeheersingsmaatregelen die al zijn gebaseerd op de beste beschikbare technologie, kan in dat geval alleen gekozen worden voor sanering, beperking van de lozing of een lozingsverbod, tenzij met overige emissiebeheersingsmaatregelen een resultaat kan worden bereikt dat verder gaat dan wat met de beste beschikbare technologie kan worden bereikt.

Opmerkelijk is dat in de Kaderrichtlijn water geen onderscheid wordt gemaakt tussen puntbronnen en diffuse bronnen. Uit de definiëring van emissiegrenswaarden blijkt dat deze met name bedoeld zijn voor puntbronnen, hetgeen overigens logisch is. Kenmerkend voor diffuse bronnen is juist dat niet gemakkelijk emissie-eisen aan een bepaalde bron voorgeschreven kunnen worden. Emissiegrenswaarden gelden namelijk, volgens de richtlijn, op het punt waar de emissies *de installatie* verlaten. Artikel 11 lid 3 sub g stelt dat voor lozingen vanuit puntbronnen een voorafgaande vergunning verplicht is, terwijl dit voor diffuse bronnen facultatief is (artikel 11 lid 3 sub h).

Voor verontreiniging door diffuse bronnen dienen maatregelen te worden genomen ter preventie of beheersing van de introductie van gevaarlijke stoffen. Hier wordt een duidelijke relatie gelegd met het productenbeleid, en de toelating en het gebruik van bepaalde schadelijke stoffen (artikel 11 lid 3 sub h). Zo kan op grond van de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn gekozen worden voor strengere toelatingseisen. Ook ten aanzien van water dat is bestemd voor de winning van drinkwater, wordt voor een preventieve benadering gekozen; er dienen zodanige maatregelen te worden genomen dat het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, wordt verlaagd (artikel 7 lid 3).<sup>496</sup>

<sup>496</sup> | Hetgeen niet betekent dat het niveau van het resultaat van de zuivering lager moet worden, maar dat het water al zo schoon is dat er minder intensief hoeft te worden gezuiverd. Zie ook Wuijts & Van Rijswijk 2007.

### ► ARTIKEL 12 PROBLEMEN DIE NIET OP HET NIVEAU VAN DE LIDSTAAT KUNNEN WORDEN GEREGELD

Indien een lidstaat een probleem constateert dat voor zijn waterbeheer gevolgen heeft, maar niet door die lidstaat kan worden opgelost, kan hij dat probleem voorleggen aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten, en daarbij aanbevelingen doen voor de oplossing ervan. De Commissie reageert binnen zes maanden op een verslag of aanbevelingen van de lidstaten.

Deze bepaling geeft lidstaten de mogelijkheid de hulp van de Commissie in te roepen indien niet aan de vereiste (milieu)doelstellingen van de richtlijn kan worden voldaan. Hierbij kan worden gedacht aan gevallen waarbij het water wordt verontreinigd door stoffen waarbij een lidstaat geen of nauwelijks bevoegdheden heeft om de introductie van deze stoffen in het milieu te beperken, zoals het geval is bij de registratie en toelating van geneesmiddelen.<sup>497</sup> Een ander voorbeeld betreft de situatie dat aanpak van de verontreinigingsbron ook maatregelen op communautair niveau vereist die liggen op andere beleids-terreinen, bijvoorbeeld het Europees landbouwbeleid. Een derde mogelijkheid betreft die gevallen waarbij de verontreiniging via grensoverschrijdende waterlopen vanuit het buitenland ons land bereikt en het op grond van artikel KRW voorgeschreven internationaal overleg niet binnen de noodzakelijke termijn tot de gewenste resultaten leidt. De bepaling maakt niet duidelijk of en welke verplichtingen er op de Commissie rusten nadat een lidstaat gebruik maakt van artikel 12.<sup>498</sup>

### ► ARTIKEL 13 STROOMGEBIEDBEHEERSPLANNEN

Elke zes jaar dient per stroomgebied een stroomgebiedbeheersplan opgesteld te worden. Bij grensoverschrijdende stroomgebieden binnen de EU moet in beginsel een internationaal stroomgebiedbeheersplan worden opgesteld. Deze laatste wordt gebaseerd op de nationale stroomgebiedplannen en door de internationale stroomgebiedautoriteit samengevoegd tot een plan. Bij internationale stroomgebieden die EU-grenzen overschrijden, dient naar een stroomgebiedbeheersplan voor het gehele stroomgebied gestreefd te worden.

De stroomgebiedbeheersplannen kunnen worden aangevuld met de opstelling van meer gedetailleerde programma's en beheersplannen per deelstroomgebied, sector, aangelegenheid of watertype, waarin specifieke aspecten van het waterbeheer aan de orde komen. De stroomgebiedbeheersplannen worden uiterlijk in 2009 gepubliceerd. De stroomgebiedbeheersplannen worden uiterlijk in 2015 vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en bijgesteld.

Een stroomgebiedbeheersplan bevat de volgende verplichte onderdelen (bijlage VII):

- a Een algemene beschrijving van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict zoals voorgeschreven in artikel 5 en bijlage II. Deze moet voor oppervlaktewateren bevatten: kaarten met de ligging en de grenzen van de waterlichamen, kaarten van de eco-regio's en typen oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebied, en een bepaling van de referentieomstandigheden voor de typen oppervlaktewaterlichamen; en voor grondwater: kaarten met de ligging en de grenzen van de grondwaterlichamen.
- b Een overzicht van de significante belastingen en effecten van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater, met inbegrip van een raming van de verontreiniging door puntbronnen; een raming van de verontreiniging door diffuse bronnen, met inbegrip van een overzicht van het bodemgebruik; een raming van de druk op de kwantitatieve toestand van het water, met inbegrip van onttrekkingen; een analyse van de andere gevolgen van menselijke activiteiten op de watertoestand.
- c Vermelding van en kaarten van beschermde gebieden zoals voorgeschreven in artikel 6 en bijlage IV.
- d Een kaart van de voor de doeleinden van artikel 8 en bijlage V gevormde monitoringnetwerken en een presentatie in kaartvorm van de resultaten van de monitoringprogramma's die uit hoofde van die bepalingen zijn uitgevoerd voor de toestand van oppervlaktewater (ecologisch en chemisch), grondwater (chemisch en kwantitatief) en beschermde gebieden.
- e Een lijst van de overeenkomstig artikel 4 vastgestelde milieudoelstellingen voor oppervlaktewateren, grondwater en beschermde gebieden, met inbegrip van in het bijzonder aanduiding van de gevallen waarin gebruik is gemaakt van uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, en de overeenkomstig dat artikel voorgeschreven, daarmee verband houdende informatie.
- f Een samenvatting van de economische analyse van het watergebruik.
- g Een samenvatting van het vastgestelde maatregelenprogramma, met inbegrip van de wijze waarop de milieudoelstellingen daardoor moeten worden bereikt. Dit houdt onder meer in: een samenvatting van de maatregelen die vereist zijn om de communautaire waterbeschermingswetgeving toe te passen; een verslag over de praktische stappen en maatregelen die zijn genomen om het beginsel van de terugwinning van de kosten van watergebruik in overeenstemming met artikel 9 toe te passen; een samenvatting van de maatregelen die zijn genomen om aan de voorschriften van artikel 7 te voldoen; een samenvatting van de beheersingsmaatregelen voor wateronttrekking en -opstuwning,

<sup>497</sup> | Zie Montforts e.a. 2006.

<sup>498</sup> | Zie hierover eveneens Hey & Van Rijswick 2007.

met inbegrip van een verwijzing naar de registers en vermelding van de gevallen waarin vrijstelling is verleend overeenkomstig artikel 11 lid 3 onder e; een samenvatting van de beheersingsmaatregelen welke zijn vastgesteld voor puntbronlozingen en andere activiteiten die de watertoestand beïnvloeden; een aanduiding van de gevallen waarin toestemming is verleend voor directe lozing in grondwater; een samenvatting van de in verband met prioritair stoffen genomen maatregelen; een samenvatting van de ter voorkoming of beperking van de gevolgen van accidentele verontreiniging genomen maatregelen; een samenvatting van de maatregelen voor waterlichamen die waarschijnlijk de doelstellingen van artikel 4 niet kunnen bereiken; nadere gegevens over de bijkomende maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de vastgestelde milieudoelstellingen te bereiken; nadere gegevens over de maatregelen om toename van de verontreiniging van mariene wateren te voorkomen.

- h** Een register van alle meer gedetailleerde programma's en beheersplannen voor het stroomgebieddistrict, die betrekking hebben op specifieke deelstroomgebieden, sectoren, aangelegenheden of watertypen, alsmede een samenvatting daarvan.
- i** Een samenvatting van de maatregelen inzake voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten daarvan alsmede de planwijzigingen die daarvan het gevolg zijn.
- j** Een lijst van de bevoegde autoriteiten in overeenstemming met bijlage I.
- k** De contactpunten en procedures om de achtergronddocumentatie en de in artikel 14 lid 1 bedoelde informatie te verkrijgen, met name nadere gegevens over de vastgestelde beheersingsmaatregelen en de concrete monitoringgegevens.

#### ► ARTIKEL 14 VOORLICHTING EN RAADPLEGING VAN HET PUBLIEK

De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebieddistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld aan het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

- a** een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen raadplegingsmaatregelen, minstens drie jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;
- b** een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;

- c** kopieën van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan, minstens één jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft.

Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie.

De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken. Dit is eveneens van toepassing voor bijgewerkte stroomgebiedbeheersplannen.

Op verzoek wordt ook inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie. In dit verband verdient het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden enige aandacht.<sup>499</sup> Een van de pijlers van het verdrag is de inspraak van het publiek bij besluitvorming inzake milieuaangelegenheden. Ter implementatie van de desbetreffende bepalingen van het verdrag is een EG-richtlijn vastgesteld tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie.<sup>500</sup> In de richtlijn worden voorschriften omtrent inspraak gegeven met betrekking tot plannen en programma's die op grond van een aantal andere EG-richtlijnen moeten worden opgesteld. Omdat de Commissie van de Europese Gemeenschappen van mening is dat de Kaderrichtlijn water reeds voldoet aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, worden de plannen en programma's op grond van de Kaderrichtlijn water niet in de richtlijn genoemd.

#### ► ARTIKEL 15 RAPPORTERING

In artikel 15 van de richtlijn wordt de wijze van rapportering beschreven. De lidstaten zenden de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten afschriften van de stroomgebiedbeheersplannen en alle latere bijgestelde versies binnen drie maanden na publicatie daarvan toe. Voor volledig op het grondgebied van een lidstaat liggende stroomgebieddistricten betreft dit alle stroomgebiedbeheersplannen die het nationale grondgebied bestrijken en die overeenkomstig artikel 13 zijn gepubliceerd. Voor internationale stroomgebieddistricten betreft dit ten minste het deel van het stroomgebiedbeheersplan dat het grondgebied van de lidstaat bestrijkt. De lidstaten leggen beknopte verslagen voor met betrekking tot de op grond van artikel 5 vereiste analyses en de krachtens artikel 8 ontworpen mo-

<sup>499</sup> | Trb. 2001, 73.

<sup>500</sup> | Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus). Zie De Sadeleer, Roller & Dross 2005; Widdershoven 2004 en Keessen 2007.

monitoringprogramma's die ten behoeve van het eerste stroomgebiedbeheersplan zijn uitgevoerd. Voorts dient binnen drie jaar na publicatie van elk stroomgebiedbeheersplan of van elke bijstelling (overeenkomstig artikel 13), een tussentijds verslag over de vooruitgang in de uitvoering van het geplande maatregelenprogramma te worden overlegd. Dit zijn serieuze verplichtingen.<sup>501</sup>

501 | Zaak C-435/99, *Commissie vs Portugal*, Jur. 2000, p. I-11179. Portugal werd veroordeeld omdat rapportageverplichtingen uit een negental waterrichtlijnen niet werden nagekomen.

#### ► ARTIKEL 16 EN 17 STRATEGIEËN TEGEN WATERVERONTREINIGING EN GRONDWATERVERONTREINIGING

Om te voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water ontwikkelen het Europees Parlement en de Raad strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging en ter beheersing en voorkoming van grondwaterverontreiniging. Voor waterverontreiniging wordt een onderscheid gemaakt tussen verontreinigende stoffen en gevaarlijke prioriteitsstoffen. Voor verontreinigende stoffen wordt uitgegaan van een geleidelijke vermindering; voor gevaarlijke prioriteitsstoffen geldt een stopzetting of een geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies of verliezen.

De Commissie heeft bij beschikking een lijst van (gevaarlijke) prioriteitsstoffen vastgesteld.<sup>502</sup> Op dit moment omvat deze lijst 32 stoffen, waarbij men rekening houdt met stoffen die in communautaire regelgeving of internationale overeenkomsten al aanleiding tot bezorgdheid gaven. Voor deze prioriteitsstoffen moeten door de Commissie beheersingsmaatregelen worden voorgesteld. Daarbij moet voor zowel puntbronnen als diffuse bronnen worden aangegeven welk niveau en welke combinatie van product- en procesbeheersingsmaatregelen uit een oogpunt van kosteneffectiviteit en evenredigheid het meest geschikt zijn. Een voorstel voor deze zogenoemde Richtlijn prioritaire stoffen is op dit moment in behandeling,<sup>503</sup> maar bevat geen beheersingsmaatregelen (zie hoofdstuk 19).

502 | Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG.

503 | Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, COM(2006) 397 definitief, 2006/0129 (COD).

Er dienen eveneens kwaliteitsnormen te worden vastgesteld voor de concentratie van de prioriteitsstoffen in onder meer oppervlaktewater. Twee jaar nadat een stof op de prioriteitslijst is geplaatst moeten er door de Commissie voorstellen zijn gedaan voor bovengenoemde emissiebeheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen. Hiermee is duidelijk dat voor een complementaire aanpak wordt gekozen: zowel een bron- als een effectbenadering.

De lijst met prioritaire stoffen bestaat uit die stoffen die voor de gehele Gemeenschap een probleem zijn. Voor overige stoffen dienen door de lidstaten zelf maatregelen te worden genomen. Indien er geen akkoord wordt bereikt over door de Commissie gedane voorstellen, dienen de lidstaten zelf milieukwaliteitsnormen en beheersmaatregelen voor lozingen en emissies vast te stellen.<sup>504</sup>

504 | Dit doet denken aan het regime voor grijze-lijststoffen uit richtlijn 76/464, dat ook geldt voor die zwarte-lijststoffen waarvoor nog geen emissiegrenswaarden zijn vastgesteld.

De waterkwaliteitseisen voor prioritaire stoffen zijn bedoeld om vorm te geven aan de 'goede kwaliteit van het oppervlaktewater'; zij bepalen deels (namelijk voor de chemische toestand) hoe die goede kwaliteit er uit behoort te zien. Dat betekent dat de waterkwaliteitseisen niet alleen moeten worden verwezenlijkt in wateren met een bepaalde functie, maar dat dit in beginsel voor alle wateren van een bepaald type geldt, tenzij er een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgronden die de Kaderrichtlijn water biedt. Daarmee is de functietoekenning niet langer bepalend voor de vereiste waterkwaliteit. Dat neemt niet weg dat lidstaten aan wateren bepaalde functies kunnen toekennen. Ook voor die oppervlaktewateren die gezien kunnen worden als kunstmatig en sterk veranderende waterlichamen, moet worden voldaan aan een goede chemische toestand.

Voor maatregelen voor de goede grondwatertoestand geldt iets soortgelijks. Bij het vaststellen van de criteria die nodig zijn om een goede chemische toestand te kunnen beoordelen en die nodig zijn om de noodzakelijke ombuigingstendenzen (op grond van artikel 4 lid 1 sub b onder iii) te bewerkstelligen, dienen de lidstaten deze zelf vast te stellen als dit op Europees niveau niet gebeurt. Worden ook op nationaal niveau deze criteria niet vastgesteld, dan geldt voor de voorgeschreven omkering van de tendensen als startpunt een maximum van 75 procent van het peil van de reeds geldende kwaliteitsnormen voor grondwater. Inmiddels is een nieuwe Grondwaterrichtlijn als dochterrichtlijn bij de Kaderrichtlijn water vastgesteld en in werking getreden.<sup>505</sup> Deze wordt behandeld in hoofdstuk 19.

#### ► ARTIKEL 18 RAPPORTAGE DOOR DE COMMISSIE

Artikel 18 bevat geen directe verplichtingen voor de lidstaten, maar regelt de verslaglegging door de Commissie over de toestand van het water in de Gemeenschap, een verslag van de stroomgebiedbeheersplannen, van de strategieën en beheersingsmaatregelen die zijn ontwikkeld op grond van artikel 16, en van de geboekte vooruitgang. Indien noodzakelijk wordt een conferentie belegd waarin verslagen kunnen worden besproken en ervaringen kunnen worden uitgewisseld. De deelnemers aan een dergelijke conferentie bestaan niet alleen uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten, maar ook uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement, non-gouvernementele organisaties, sociale en economische partners, consumentenorganisaties, academici en andere deskundigen. Zie voor een voorbeeld *Commission Staff Working Document, accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Towards Sustainable Water Management in the European Union', First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC*.<sup>506</sup>

505 | Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, PbEG L 372/19.

506 | COM 2007, 128 final, SEC 2007, 363.

► **ARTIKEL 19 PLANNEN VOOR TOEKOMSTIGE MAATREGELEN VAN DE GEMEENSCHAP**

De Commissie dient eens per jaar ter informatie bij het comité van artikel 21 een indicatief plan in van de maatregelen met gevolgen voor de waterwetgeving die zij in de naaste toekomst in wil dienen, inclusief de overeenkomstig artikel 16 ontwikkelde voorstellen, beheersingsmaatregelen en strategieën.

► **ARTIKEL 20 TECHNISCHE AANPASSINGEN**

Artikel 20 bevat eveneens geen verplichting voor de lidstaten, maar heeft betrekking op de wijze waarop de richtlijn kan worden aangepast. Bijlagen I en III en punt 1.3.6 van bijlage V kunnen volgens de procedure van artikel 21 aan wetenschappelijke en technische vooruitgang worden aangepast, met inachtneming van de termijnen voor toetsing en bijstelling van de stroomgebiedbeheersplannen, zoals vermeld in artikel 13.

Waar nodig kan de Commissie volgens de procedure van artikel 21 richtsnoeren vaststellen voor de toepassing van bijlagen II en V. Ten behoeve van de transmissie en de verwerking van gegevens, met inbegrip van statistische en cartografische gegevens, kunnen technische opmaakvoorschriften worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

► **ARTIKEL 21 REGELGEVEND COMITÉ**

De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Wanneer naar artikel 21 lid 2 wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van het bepaalde in artikel 8 van dat besluit. De in artikel 5, lid 6, van besluit 1999/468/EG bedoelde periode wordt vastgesteld op drie maanden.

► **ARTIKEL 22 INTREKKINGEN EN OVERGANGSBEPALINGEN**

De volgende communautaire wetgeving is in december 2007 ingetrokken:

- a 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;
- b Beschikking 77/795/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap;
- c Richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979 betreffende de meetmethoden en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten.

De volgende communautaire wetgeving wordt in december 2013 ingetrokken:

- a 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;
- b Richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater;
- c 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;
- d Richtlijn 76/464/EEG, met uitzondering van artikel 6, dat bij de inwerkingtreding van deze richtlijn wordt ingetrokken.

Voor richtlijn 76/464/EEG gelden de volgende overgangsbepalingen:

- a de overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn vastgestelde lijst van prioritaire stoffen vervangt de lijst van de als prioritair aangemerkte stoffen in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982;
- b voor de toepassing van artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG kunnen de lidstaten de beginselen van deze richtlijn toepassen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

De milieudoelstellingen van artikel 4 en de milieukwaliteitsnormen vastgesteld in bijlage IX en overeenkomstig artikel 16 lid 7, dan wel door de lidstaten vastgesteld overeenkomstig bijlage V voor stoffen die niet op de lijst van prioritaire stoffen voorkomen, of overeenkomstig artikel 16 lid 8 voor prioritaire stoffen waarvoor nog geen communautaire normen gelden, worden voor de toepassing van artikel 2 punt 7 en artikel 10 van richtlijn 96/61/EG als milieukwaliteitsnormen beschouwd.

Indien een stof op de overeenkomstig artikel 16 vastgestelde lijst van prioritaire stoffen niet in bijlage VIII van deze richtlijn noch in bijlage III van richtlijn 96/61/EG voorkomt, wordt hij daaraan toegevoegd.

Voor oppervlaktewaterlichamen moeten de milieudoelstellingen van het eerste stroomgebiedbeheersplan uit hoofde van deze richtlijn ten minste leiden tot kwaliteitsnormen die minstens even streng zijn als die welke vereist zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 76/464/EEG.

#### ► ARTIKEL 23 SANCTIES

De lidstaten stellen sancties op overtredingen van de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen vast. De aldus vastgestelde sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

#### ► ARTIKEL 24 UITVOERING

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede, die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. De Commissie stelt de andere lidstaten daarvan in kennis.

#### ► ARTIKEL 25 INWERKINGTREDING

De richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Dit is gebeurd op 22 december 2000.

### 17.3 AFSTEMMING MET ANDERE RICHTLIJNEN

#### 17.3.1 Afstemming met richtlijn 76/464

De verplichte vergunning voor zwarte-lijststoffen uit richtlijn 76/464 mag onder het regime van de Kaderrichtlijn vervangen worden door algemene regels. Op dit moment wordt daar al veelvuldig gebruik van gemaakt. De Kaderrichtlijn maakt geen onderscheid meer tussen zwarte- en grijze-lijststoffen, maar werkt met een lijst van prioritair stoffen. Ook de eis van een tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen komt daarmee op termijn te vervallen. Op grond van de IPPC-richtlijn bestaat voor installaties die onder de richtlijn vallen de mogelijkheid algemene regels te stellen naast de vergunning en is de tijdelijke vergunning niet meer verplicht indien de maatregelen genoemd in artikel 5 van de IPPC-richtlijn zijn getroffen (artikel 20 lid 1 IPPC-richtlijn).

De lozingen van gevaarlijke prioritair stoffen dienen op termijn te worden beëindigd. Dit vereist een actualisering van de vergunningen op een andere wijze dan door middel van een tijdelijke vergunningverlening. De IPPC-richtlijn voorziet in een actualisering van vergunningen voor bepaalde grote installaties en ook de Wm (en daarmee de Wvo) kent een verplichte actualisering van milieuvergunningen. De Kaderrichtlijn bepaalt dat wanneer niet aan de kwaliteitsdoelstellingen

wordt voldaan, bestaande vergunningen dienen te worden onderzocht en zo nodig moeten worden herzien. Indien noodzakelijk, moeten aanvullende maatregelen worden genomen, zoals het vaststellen van strengere kwaliteitsnormen. De kwaliteitsaanpak verandert in die zin, dat de functiegerichte benadering grotendeels komt te vervallen. Dat betekent niet dat alle nu geldende waterkwaliteitsdoelstellingen voor wateren met een bepaalde functie komen te vervallen; zij gaan over het algemeen voor alle oppervlaktewateren van een bepaald type gelden.

Richtlijn 76/464 vervalt na 13 jaar, waarbij artikel 6 vervalt bij inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn. Voor richtlijn 76/464 vervangt de prioriteitslijst van artikel 21 de als prioritair aangemerkte stoffen in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 en voor de toepassing van artikel 7 kunnen lidstaten de beginselen van de Kaderrichtlijn toepassen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

#### 17.3.2 Afstemming met waterrichtlijnen met kwaliteitseisen

De Kaderrichtlijn water gaat in beginsel niet langer uit van kwaliteitsnormen voor wateren met een bepaalde functie. Een uitzondering betreft de kwaliteitsnormen zoals die zijn opgenomen in de Drinkwaterrichtlijn (deze richtlijn is op 22 december 2007 vervallen, maar de Kaderrichtlijn kent in artikel 7 een apart regime voor water dat is bestemd voor de productie van drinkwater) en de Zwemwaterrichtlijn. Vermoedelijk vindt dit zijn oorzaak in het gegeven dat deze richtlijnen naast een milieudoelstelling, ook de bescherming van de volksgezondheid als doel hebben. Eerder vastgestelde waterkwaliteitseisen gelden ook onder de Kaderrichtlijn water als waterkwaliteitsnormen waaraan voldaan moet worden. Nu de functiegerichte benadering in beginsel wordt losgelaten, betekent dit dat de bestaande waterkwaliteitsnormen voor alle oppervlaktewateren van een bepaald type gaan gelden. Aan de kwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn moet in 2015 zijn voldaan; dan dient de goede toestand van het oppervlaktewater te zijn bereikt. Dit geldt niet wanneer een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden die de Kaderrichtlijn biedt.

De Kaderrichtlijn gaat er eveneens van uit dat het huidige beschermingsniveau dient te worden gehandhaafd, hetgeen betekent dat de bescherming door het in werking treden van de Kaderrichtlijn niet minder mag worden. Bestaande regelgeving dient dan ook pas te worden ingetrokken wanneer de relevante bepalingen uit de Kaderrichtlijn volledig zijn uitgevoerd.



Uit dit samenspel van bepalingen kan het volgende worden afgeleid. Voor die oppervlaktewateren die op grond van de huidige richtlijnen met waterkwaliteits-eisen voor wateren met een bepaalde functie, een bepaalde kwaliteit dienen te hebben, blijft deze kwaliteit - inclusief de huidige termijn waarop die kwaliteit bereikt dient te zijn - bestaan. Voor die oppervlaktewateren waaraan op grond van het huidige recht geen bepaalde functie is toegekend, geldt dat zij binnen 15 jaar eveneens aan de kwaliteitsnormen voor het betreffende type water dienen te voldoen. Voor deze laatste categorie wateren hebben de lidstaten dus een langere termijn om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen. Eist de voorgeschreven goede toestand van het oppervlaktewater een betere milieukwaliteit dan uit de huidige richtlijnen voortvloeit, dan geldt voor alle oppervlaktewateren dat in 2015 aan deze goede toestand dient te worden voldaan.

### 17.3.3 Afstemming met de IPPC-richtlijn

De Kaderrichtlijn water biedt een organisatorisch kader en het instrumentarium om aan de doelstelling van de richtlijn te voldoen. Deze doelstelling is het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater. Voor zover deze doelstelling in gevaar wordt gebracht door verontreinigingen van puntbronnen en diffuse bronnen, schrijft de Kaderrichtlijn een gecombineerde aanpak van deze verontreiniging voor. Dat kan met behulp van verschillende instrumenten zoals vergunningen, emissiebeheersingsmaatregelen, basismaatregelen en aanvullende maatregelen. Lidstaten hebben hier een zekere - maar geen onbeperkte - keuzevrijheid.

Voor zover er verontreinigingen plaatsvinden vanuit puntbronnen die tevens installaties in de zin van de IPPC-richtlijn zijn, dient eveneens te worden voldaan aan de eisen die de IPPC-richtlijn stelt. De verontreiniging dient te worden gereguleerd op een wijze die past binnen de IPPC-richtlijn. Dit dient te zijn verwezenlijkt uiterlijk in 2012. Ook bij de verplichte basismaatregelen behoren de maatregelen die zijn opgenomen in de IPPC-richtlijn. Wanneer een integrale milieuvergunning wordt verleend voor een IPPC-installatie, waarbij tevens verontreiniging naar het oppervlaktewater optreedt, zal deze vergunning zodanige eisen of voorschriften moeten bevatten, dat aan de doelstelling en eisen van de Kaderrichtlijn kan worden voldaan. De inhoudelijke normering in de IPPC-vergunning (de hoogte of waarde van de emissiegrenswaarden) zal moeten voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water. Bij de integrale benadering die de IPPC-richtlijn voorstaat, is het doel om het milieu als geheel zo goed mogelijk te beschermen. Daarmee dient te worden voorkomen, dat verontreiniging van het ene milieucompartiment wordt afgewenteld op een ander milieucompartiment. Dat kan betekenen dat in het ene

compartiment een grotere verontreiniging wordt toegestaan, indien daarmee voor een ander milieucompartiment de verontreiniging aanzienlijk minder wordt. De verontreiniging van het milieu als geheel dient daarbij kleiner te worden.

De vraag rijst of ook aan de eisen die de Kaderrichtlijn water stelt voor de te bereiken milieukwaliteit, moet worden voldaan als daarmee de verontreiniging in een ander milieucompartiment aanzienlijk zal afnemen. Naar onze mening dienen de eisen die de Kaderrichtlijn water stelt, gezien te worden als minimumvereisten, in ieder geval na 2015. Dat ligt gecompliceerder voor de periode tot 2016. In die tijd hebben de lidstaten bij vergunningverlening de mogelijkheid om te schuiven met verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere, mits de totale verontreiniging van het milieu afneemt. Zij dienen zich daarbij te realiseren, dat de goede toestand van het oppervlaktewater in 2015 bereikt moet zijn. In de tussenliggende periode dient echter wel aan de nu reeds geldende waterkwaliteitsnormen voor bepaalde wateren en voor bepaalde stoffen (op basis van de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464) te worden voldaan. Tegelijkertijd kan uit de eis dat er geen achteruitgang mag plaatsvinden (Kaderrichtlijn) worden afgeleid, dat indien de kwaliteit van het oppervlaktewater significant verslechtert, de grenzen van de beoordelingsvrijheid die de lidstaten hebben, wordt overschreden.

De Kaderrichtlijn legt soms expliciet en soms impliciet een relatie met de IPPC-richtlijn. Hierbij is niet altijd duidelijk wat de consequenties zijn. Zo wordt in artikel 2 sub 40 een definitie van emissiegrenswaarde gegeven. Artikel 2 sub 40 stelt dat een grenswaarde voor de emissie van stoffen normaliter geldt op het punt waar de emissies de installaties verlaten. Het begrip installatie wordt in de Kaderrichtlijn niet gedefinieerd. Wij nemen aan dat dit niet betekent dat emissiegrenswaarden alleen op IPPC-installaties van toepassing zijn, omdat installatie een typische IPPC-term is. De richtlijn verwijst niet uitdrukkelijk naar de IPPC-richtlijn in deze definitie. De reikwijdte van de Kaderrichtlijn zou daardoor ook bijzonder worden beperkt. Een groot deel van de waterverontreiniging is niet afkomstig van zogenoemde IPPC-installaties, maar van andere verontreinigingsbronnen. De Kaderrichtlijn beoogt juist een algemeen beschermingskader voor het waterbeheer te bieden. Indien emissiegrenswaarden slechts gelden voor IPPC-installaties, dan zou dat betekenen dat alle andere verontreinigingsbronnen met behulp van de waterkwaliteitsbenadering aangepakt zouden moeten worden.

Dat stemt niet overeen met de gecombineerde aanpak waar de richtlijn expliciet voor kiest. Het sluit ook niet aan bij het bestaande beschermingsregime van de

Gevaarlijke stoffenrichtlijn en de oude Grondwaterrichtlijn. Aangenomen dient te worden dat met de term ‘installatie’ op een puntbron van verontreiniging wordt bedoeld. Met het oog op de rechtszekerheid zou het goed zijn als de richtlijn hier zelf duidelijk in is.

De IPPC-richtlijn vraagt een actualisering van vergunningen. Deze actualisering dient in ieder geval plaats te vinden wanneer uit monitoringgegevens blijkt dat de milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water vermoedelijk niet worden bereikt (artikel 11 lid 5 Kaderrichtlijn). In dat geval dient de vergunning te worden herzien.

#### 17.3.4 Afstemming met de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn

De Kaderrichtlijn erkent de relatie met andere beleidsterreinen. Zo wordt bij het vaststellen van de lijst met prioriteitsstoffen en het vaststellen van beheersingsmaatregelen voor deze stoffen rekening gehouden met de vraag wat uit een oogpunt van kosteneffectiviteit en evenredigheid, de meest geschikte combinatie van product- en procesbeheersingsmaatregelen is.<sup>507</sup> Indien productbeheersingsmaatregelen een toetsing inhouden van toelatingen, verleend krachtens de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn of de Biocidenrichtlijn, dan geschiedt die toetsing volgens de bepalingen van die richtlijnen (artikel 16 lid 6).

In artikel 12 van de Kaderrichtlijn wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om problemen die gevolgen hebben voor het waterbeheer, maar die niet op het niveau van de lidstaat kunnen worden opgelost, voor te leggen aan de Commissie. Hierbij kunnen aanbevelingen worden gedaan voor oplossingen. Deze situatie kan zich voordoen bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Wanneer ten gevolge van deze toelating in een andere lidstaat, het water van de verzoekende lidstaat in kwaliteit achteruit gaat, kan de Commissie verzocht worden op te treden. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan bestrijdingsmiddelen die in een andere lidstaat worden gebruikt, maar die voor verontreiniging in de ontvangende lidstaat zorgen. Voor zover het de wederzijdse erkenning van toelatingen betreft, zal de lidstaat eerst gebruik moeten maken van de mogelijkheden die de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn bieden voor beperking van bijvoorbeeld de gebruiksvoorschriften van een wederzijds erkende toelating. Artikel 12 biedt slechts mogelijkheden, voor zover problemen niet door de lidstaat zelf kunnen worden opgelost. Daarbij kan worden gedacht aan een rol voor de Commissie bij de invulling van de criteria, waarbij afgeweken mag worden van bijvoorbeeld de wederzijdse erkenning van toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn verwijzen op dit moment naar bestaande waterrichtlijnen en in het bijzonder naar de op grond daarvan geldende kwaliteitsnormen. Deze verwijzingen dienen te worden aangepast op het moment dat deze waterrichtlijnen komen te vervallen. Het verdient aanbeveling te verwijzen naar de betreffende bepalingen uit de Kaderrichtlijn water. Hiervoor is al geconstateerd, dat bij de toelating en wederzijdse erkenning van bestrijdingsmiddelen slechts naar bepaalde waterrichtlijnen wordt verwezen. Een goede toestand van het oppervlaktewater kan niet alleen bereikt worden met behulp van waterregelgeving, maar is ook sterk afhankelijk van maatregelen genomen op andere beleidsterreinen. Ook de Kaderrichtlijn erkent het belang van externe integratie. In dat licht is het beter in de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn de aanvaardbaarheid van een toegelaten bestrijdingsmiddel te relateren aan de vereiste goede kwaliteit van het water.

#### 17.3.5 Afstemming met de Habitatrichtlijn

De Kaderrichtlijn water erkent het belang van externe integratie en verwijst in diverse bepalingen naar de Habitatrichtlijn. Zo dienen de maatregelen die op grond van de Habitatrichtlijn zijn vereist, opgenomen te worden in het verplichte maatregelenprogramma op grond van de Kaderrichtlijn. De op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebieden dienen opgenomen te worden in het register met beschermde gebieden op grond van de Kaderrichtlijn. Het beschermingsniveau dient minstens even hoog te zijn als op grond van de Habitatrichtlijn is vereist. Voor gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen moeten worden maar nog niet zijn aangewezen, geldt hetzelfde. De monitoringprogramma's voor beschermde gebieden worden aangevuld met de specificaties die de Habitatrichtlijn vereist.

De Kaderrichtlijn kent andere uitzonderingen dan de Habitatrichtlijn om niet aan het strenge beschermingsregime te hoeven voldoen. Artikel 4 lid 7 van de Kaderrichtlijn noemt wel ‘redenen van hoger openbaar belang’ om niet volledig aan de doelstellingen te voldoen, maar dit is niet de enige mogelijke uitzonderingsgrond. De voorwaarden waaronder een beroep op deze uitzondering kan worden gedaan, verschillen in terminologie van de Habitatrichtlijn. Dit kan voor afstemmingsproblemen zorgen. Naast de specifieke afstemmingsperikelen van de Kaderrichtlijn, geldt voor de afstemming tussen de Kaderrichtlijn en de Habitatrichtlijn hetzelfde als hiervoor beschreven bij de afstemming tussen richtlijn 76/464 en de Habitatrichtlijn.

507 | Zie uitvoeriger Van Rijswijk & Vogelesang-Stoute 2007 en voor de relatie met de toelating van geneesmiddelen Montforts e.a. 2006.

### 17.3.6 Afstemming met de Nitraatrichtlijn

Zowel de Kaderrichtlijn als de Nitraatrichtlijn beogen verontreiniging van oppervlaktewater tegen te gaan door middel van programma's met maatregelen. Met het vervallen van de definiëring van het begrip lozing uit richtlijn 76/464 zal de vraag of lozingen van meststoffen vergunningplichtig zijn, echter niet komen te vervallen. De Kaderrichtlijn maakt een onderscheid tussen verontreinigingen vanuit puntbronnen en vanuit diffuse bronnen. Voor beide verontreinigingen dient een gecombineerde aanpak te worden gekozen. Artikel 10 stelt vervolgens dat voor alle lozingen een gecombineerde aanpak geldt. Daar kunnen op grond van de tekst zowel verontreinigingen vanuit puntbronnen als vanuit diffuse bronnen onder vallen. Evengoed kan worden verdedigd, dat onder lozingen alleen de verontreinigingen vanuit puntbronnen vallen, nu artikel 10 onder c een aparte mogelijkheid biedt voor de regulering van verontreiniging vanuit diffuse bronnen. Meststoffen behoren tot de stoffen waarvan de verontreiniging dient te worden verminderd, zodat een goede toestand van het oppervlaktewater wordt bereikt. Ook onder de Kaderrichtlijn geldt dat, wanneer het lozingen vanuit puntbronnen betreft, gekozen moet worden voor emissiebeheersingsmaatregelen of toepasselijke emissiegrenswaarden gecombineerd met geldende kwaliteitsdoelstellingen. Voor zover de verontreiniging wordt veroorzaakt door diffuse bronnen, kan gekozen worden voor emissiebeheersingsmaatregelen met inbegrip van de beste milieupraktijken. De Kaderrichtlijn doelt hier vermoedelijk ook op met de verwijzing naar maatregelen uit de Nitraatrichtlijn in artikel 10 lid 2.

Wanneer meststoffen worden geloosd vanuit een intensieve veehouderij die onder de IPPC-richtlijn valt, dient tevens aan de eisen van de IPPC-richtlijn te worden voldaan. Wanneer meststoffen worden geloosd vanuit verschillende inrichtingen die in een beschermd gebied liggen op grond van de Habitatrictlijn, dienen de verontreinigingen in hun onderlinge samenhang te worden gezien en zodanig te worden gereguleerd dat aan de eisen van de Habitatrictlijn wordt voldaan.

Naar aanleiding van arresten van het Hof van Justitie van 8 september 2005 (C-121/03 en C-416/02) rijst de vraag hoe de verhouding tussen de Kaderrichtlijn en de Nitraatrichtlijn nu moet worden gezien. De uitspraak zag op de verhouding tussen de Grondwaterrichtlijn (richtlijn 80/68) en de Nitraatrichtlijn. In deze uitspraken stelt het Hof van Justitie dat 'het stelsel inzake bescherming van het water tegen verontreiniging door dierlijke mest op gemeenschapsniveau niet op richtlijn 80/68 maar op richtlijn 91/676 (Nitraatrichtlijn) berust'. Onduidelijk is of de verontreiniging van water door meststoffen in het kader van het Gemeen-

schapsrecht ook exclusief op de Nitraatrichtlijn rust en of de Nitraatrichtlijn slechts onderdeel is van de gecombineerde aanpak en de maatregelen op basis van artikel 11 KRW.

## 17.4 IMPLEMENTATIE VAN DE KADERRICHTLIJN WATER

### 17.4.1 Inleiding

Ondanks het feit dat Nederland intensief bij de voorbereidingen van de Kaderrichtlijn betrokken is geweest,<sup>508</sup> liep de implementatie niet bepaald van een leien dakje.<sup>509</sup> Op rijksniveau is vroeg begonnen met het implementatietraject omdat men de Kaderrichtlijn graag op tijd wilde omzetten. Door onder andere een rapport van Alterra waarin een worst-casescenario werd geschetst van de gevolgen van de Kaderrichtlijn water voor de Nederlandse landbouw,<sup>510</sup> liep de uiteindelijke behandeling van het wetsvoorstel tot implementatie van de Kaderrichtlijn grote vertraging op. De Tweede Kamer weigerde het wetsvoorstel in behandeling te nemen voordat duidelijkheid werd gegeven over de wijze waarop Nederland de richtlijn zou implementeren, ingegeven door de vrees dat Nederland veel te ambitieus zou zijn. De ervaringen met de Habitatrictlijn lagen nog vers in het geheugen. Pas nadat de Staatssecretaris daarover een notitie aan de Kamer had aangeboden,<sup>511</sup> werd het wetsvoorstel zonder verder veel inhoudelijke discussie door de Kamer geloodst. Inmiddels zijn diverse lidstaten door het Hof van Justitie veroordeeld omdat de richtlijn nog niet was omgezet.<sup>512</sup>

### 17.4.2 Implementatie in de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer

De implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlands recht vond plaats bij wet van 7 april 2005, houdende wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327), kortweg: Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water.<sup>513</sup> De wet behelst daarmee wijzigingen van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer.

### Wijzigingen in de Wet op de waterhuishouding

De Wet op de waterhuishouding is in die zin gewijzigd dat de verplichte stroomgebiedbeheersplannen worden opgenomen in de (bestaande) Nota waterhuishouding. De Minister van Verkeer en Waterstaat is de 'bevoegde autoriteit' voor de vier Nederlandse stroomgebieden, te weten die van de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde. Er zijn bepalingen toegevoegd die voorzien in internationaal overleg,

508 | De Villeneuve 1996; Van Dijk e.a. 1998; De Villeneuve 1998, p. 23-29; Van Dijk & Havekes 1999.

509 | Zie ook AcW & CAW 2007.

510 | Van der Bolt 2003.

511 | Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; van beelden naar betekenis, Kamerstukken II 2003-2004, 28 808, nr. 12.

512 | HvJ 15 december 2005, C-67/05, Commissie vs Bondsrepubliek Duitsland; HvJ 15 december 2005, C-33/05, Commissie vs Koninkrijk België; HvJ 12 januari 2006, C-60/22, Commissie vs Portugal; HvJ 12 januari 2006, C-60/19, Commissie vs Italië.

513 | Stb. 2005, 303. De kamerstukken die betrekking hebben op de implementatiewet, hebben nummer 28 808.

waarmee wordt voldaan aan de verplichting te werken aan grensoverschrijdende stroomgebiedbeheersplannen en er is voorzien in de implementatie van de publieke participatieverplichtingen.

De Wet op de waterhuishouding bevat de volgende bepalingen in verband met de implementatie van de KRW: de begripsomschrijving van ‘Onze Ministers’ omvat nu Onze Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met Onze Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren. Aan het einde van het artikel 1 is een aantal algemene bepalingen toegevoegd, namelijk ‘Kaderrichtlijn water’, ‘stroomgebied’, ‘stroomgebieddistrict’, ‘stroomgebiedbeheersplan’ en ‘internationaal stroomgebiedbeheersplan’. Voorts gaat een wijziging uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de Kaderrichtlijn water voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Er zijn twee artikelen ingevoegd, 2a en 2b. Artikel 2a introduceert de stroomgebieden in het Nederlandse deel van de voor Nederland relevante stroomgebieden, te weten de Eems, Rijn, Maas en Schelde. Onder het Nederlandse grondgebied wordt mede verstaan de territoriale zee, voor zover die is gelegen aan de landzijde van de lijn waarvan elk punt zich bevindt op een afstand van een internationale zeemijl, zijnde achttienhonderd en twee en vijftig meter, gemeten zeewaarts vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 van de wet, grenzen Nederlandse territoriale zee of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebieddistricten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij wordt tevens voorzien in de toedeling van grondwatervoorkomens aan één van de stroomgebieddistricten. Bij de voorbereiding van de maatregel dienen ‘Onze Ministers’ per stroomgebieddistrict gedeputeerde staten van de betrokken provincies, de kwaliteitsbeheerders en de kwantiteitsbeheerders, alsmede de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict te raadplegen.

Artikel 2b legt verplichtingen op aan provincies, waterschappen en gemeenten, welke noodzakelijk zijn om de KRW goed te kunnen implementeren én uitvoeren. Artikel 2b luidt als volgt:

Provinciale besturen, kwaliteitsbeheerders, kwantiteitsbeheerders en gemeentebesturen:

- a verrichten de analyses en beoordelingen, bedoeld in artikel 5 van de Kaderrichtlijn water, en
- b verstrekken aan Onze Minister de resultaten daarvan, alsmede de overige gegevens, bedoeld in bijlage VII van de Kaderrichtlijn water, voor zover die betrekking hebben op hun onderscheiden aandeel in de waterhuishouding in een stroomgebieddistrict, onverminderd het bepaalde in hoofdstuk II van deze wet.

Op initiatief van Onze Minister vindt per stroomgebieddistrict overleg van de betrokken bestuursorganen plaats ten behoeve van een goede uitvoering van het eerste lid.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld aangaande de gegevensverstrekking.

Artikel 3, dat handelt over de landelijke nota waterhuishouding, is zo gewijzigd dat in de nota de stroomgebiedbenadering is geïmplementeerd. De stroomgebiedbeheersplannen alsmede een samenvatting van het maatregelenprogramma worden in de nota opgenomen. De termijn voor herziening gaat 6 jaar bedragen.

Artikel 4 is in die zin gewijzigd dat de totstandkoming van de nota (inclusief betrokkenheid van de decentrale en buitenlandse overheden) en de inspraak gaan voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water.

Artikel 7, dat handelt over de provinciale waterhuishoudingsplannen is eveneens gewijzigd om aan de vereisten van de stroomgebiedbenadering en de KRW te voldoen. Zo moeten de maatregelen en voorzieningen die worden genomen, worden gerangschikt naar stroomgebieddistrict, moeten kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen en moet het provinciale plan de relevante delen van het maatregelenprogramma ex artikel 11 KRW bevatten. Het plan moet een keer in de zes jaar worden herzien. Artikel 6 geeft regels omtrent de totstandkoming, waaronder overleg met andere overheden binnen hetzelfde stroomgebied (nationaal en internationaal).

Voor de beheersplannen van de waterbeheerders (rijk en waterschappen) worden soortgelijke bepalingen opgenomen in artikel 9.

Een belangrijk aspect van de nieuwe regeling is dat de maatregelen die worden opgenomen in de maatregelenprogramma’s binnen 3 jaar moeten worden uitgevoerd.

Rijk en provincie hebben sturingsinstrumenten om in te grijpen indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding, nationaal dan wel per stroomgebieddistrict, zulks vorderen.

#### 17.4.3 Wijzigingen in de Wet milieubeheer

De wijzigingen van de Wet milieubeheer zien op milieukwaliteitseisen voor de chemische en ecologische toestand van wateren, een aanscherping van het stand-stillbeginsel en de implementatie van de monitoringverplichtingen. De belangrijkste wijzigingen betreffen de regulering van de waterkwaliteitsdoelstellingen, de monitoring op grond van hoofdstuk 5 van de Wm en het register van beschermde gebieden (artikel 12.11 Wm), waarbij eveneens verplichtingen aan gemeentebesturen worden opgelegd om het register bij te houden.

Na artikel 5.2a is een artikel toegevoegd, waarin wordt bepaald dat zowel bij AMvB als bij provinciale verordening waterkwaliteitseisen kunnen worden vastgesteld. Dit houdt in dat noodzakelijke kwaliteitseisen óf bij AMvB óf bij provinciale verordening moeten worden vastgesteld. De KRW vereist immers de vaststelling van waterkwaliteitseisen.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld die provinciale staten bij de vaststelling van de eisen in de provinciale milieuverordening in daarbij aan te wijzen gevallen in acht moeten nemen. Bij het vaststellen van de waterkwaliteitseisen wordt overeenkomstig artikel 4, vierde, vijfde en zevende lid, van de Kaderrichtlijn water bepaald in hoeverre en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van de eisen en streeftermijnen van artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn. De kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwater voorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden mag niet verslechteren, behoudens voor zover overeenkomstig artikel 4 lid 6 of 7 KRW in de AMvB met kwaliteitseisen is bepaald dat een achteruitgang is toegelaten. Onduidelijk is of deze bepaling, die in Nederland bekend staat als het stand-stillbeginsel - volledig overeenstemt met het begrip 'geen achteruitgang' in de KRW. Betoogd wordt wel dat het KRW-begrip 'geen achteruitgang' slechts betrekking heeft op de wijziging van een waterlichaam in die mate dat er sprake is van een achteruitgang naar een lagere toestandsklasse (bijvoorbeeld van goed naar matig). Of dat een juiste uitleg van de KRW is, zal echter pas duidelijk worden wanneer het Hof van Justitie zich daarover heeft uitgesproken.

Op dit moment wordt gewerkt aan een AMvB met waterkwaliteitseisen. Het is nog onduidelijk hoe de betreffende AMvB, die in 2009 in werking moet zijn, er

precies uit gaat zien en wat de consequenties voor de praktijk van het waterbeheer zullen zijn.<sup>514</sup>

Aan artikel 5.3 is een lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat bij AMvB regels worden gesteld met betrekking tot het opstellen van programma's voor de monitoring van oppervlaktewateren en grondwater voorkomens als bedoeld in artikel 8 KRW, waarbij voor beschermde gebieden aanvullende verplichtingen kunnen worden gesteld indien dat nodig is op grond van andere Europese milieurichtlijnen.

De regeling met betrekking tot de monitoring is inmiddels vastgesteld. Het betreft het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.<sup>515</sup>

Te zijner tijd zal de implementatie van de Kaderrichtlijn water moeten worden gezocht in de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zie hierover uitvoeriger het hoofdstuk 'Nieuwe wetgeving'. Op kortere termijn zal ook de Wet gemeentelijke watertaken van belang worden voor de implementatie van de KRW.

#### 17.4.4 Overige implementatieverplichtingen

##### *Financiering en kostenterugwinning*

Voor het beginsel van de kostenterugwinning is van belang wat onder 'waterdiensten' moet worden verstaan. Hierbij moet worden gedacht aan onttrekking en opstuwing alsmede de opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater. Ook moet hierbij met name worden gedacht aan het functioneren van de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), waar het afvalwater van huishoudens en bedrijven wordt gezuiverd, inclusief de lozing van het effluent van deze rwzi's. Aangezien ook wordt gesproken over de 'verzameling' van afvalwater zal de (gemeentelijke) riolering eveneens tot het begrip waterdienst moeten worden gerekend. Dit geldt evenzeer voor de drinkwatervoorziening, aangezien grond- of oppervlaktewater daarvoor de noodzakelijke grondstof is. Ook het waterkwantiteitsbeheer kan als een waterdienst worden beschouwd. Juist met het oog op bepaalde economische activiteiten (landbouw, scheepvaart) wordt oppervlaktewater immers opgestuwd en soms over grote afstanden 'gedistribueerd'. Uitgaande van deze omschrijving van het begrip waterdiensten, moeten als 'kosten' van deze waterdiensten worden aangemerkt de uitgaven die door de overheid (dan wel private ondernemingen die bepaalde taken van de overheid toebedeeld hebben gekregen) moeten worden gemaakt op het brede terrein van het waterbeheer. Deze kosten laten zich onderscheiden in bijvoorbeeld de kosten

514 | Zie uitvoeriger Van Rijswijk 2007a en Backes, Kruijff en Van Rijswijk 2007.

515 | Stb. 2007, 46. Het besluit bevat een wijziging van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembaden.

516 | Zie artikel 1 Besluit vaststelling grenzen stroomgebied-districten.

517 | Artikel 5 rapportages KRW, zie [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl).

518 | Zie <http://krw.ncgi.nl/krw>.

519 | Aanvankelijk is gekozen voor het aanwijzen van de innamepunten met betrekking tot oppervlaktewater. Dit lijkt niet in overeenstemming met de eisen uit de Kaderrichtlijn water omdat die spreekt over het aanwijzen van waterlichamen, zie Wuijts & Van Rijswick 2006, p. 19 en 20. Voor grondwater zijn voornamelijk de grondwaterbeschermingsgebieden (o.g.v. de Wm) opgenomen in het Register. De Europese Commissie heeft inmiddels de uitspraak gedaan dat de opname in het Register gehele grondwaterlichamen moet betreffen. Wanneer dezelfde methodiek wordt toegepast voor oppervlaktewater, kan worden aangenomen dat oppervlakte-waterlichamen moeten worden opgenomen en niet alleen de innamepunten. Zie eveneens Velner & Ekkendonk 2004.

520 | Referenties en concept-maatlatten voor meren voor de Kaderrichtlijn water. STOWA-rapport 2004-42, Utrecht, oktober 2004; Referenties en concept-maatlatten voor rivieren voor de Kaderrichtlijn water. STOWA-rapport 2004-43, Utrecht, oktober 2004; Referenties en concept-maatlatten voor overgangs- en kustwateren voor de Kaderrichtlijn water. STOWA-rapport 2004-44, Utrecht, oktober 2004.

521 | Duursema e.a. 2006 inzake de pra(a)gmatische benadering van de resultaatsverplichting uit de KRW. De essentie van de gekozen aanpak is dat niet de doelen voorop staan maar het pakket aan maatregelen om de doelen te bereiken. Worden de maatregelen uitgevoerd dan zou aan de norm voldaan zijn. De discussie om de resultaatsverplichting op deze wijze uit te voeren is niet puur Nederlands, maar vindt plaats op Europees niveau binnen de Strategic Steering Group 'WFD and Hydromorphology'. De aanpak is goedgekeurd door de Werkgroep A/ Ecostat, beide groepen maken deel uit van de Common Implementation Strategy. Deze benadering is inmiddels ook goedgekeurd door de Europese waterdirecteuren. Zie hierover eveneens Strategic Document Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EG), opgesteld door de waterdirecteuren op 2 mei 2001.

van aanleg, beheer en onderhoud van riolering, rwzi's en het waterleidingnet. Problemen met een correcte implementatie van deze eis uit de richtlijn zullen zich met name voordoen wanneer waterdiensten worden gefinancierd uit de algemene middelen, of wanneer onduidelijk is hoe groot de gemaakte kosten zijn. Dit laatste is eveneens relevant voor het maken van een goede kosten-batenanalyse van de te treffen maatregelen.

Implementatie van de verplichtingen heeft plaatsgevonden in de Waterschapswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet gemeentelijke watertaken. In de toekomst zal de Wvo vervangen worden door de Waterwet (zie hoofdstuk nieuwe wetgeving).

### **Beschrijving stroomgebieden, artikel 5-rapportages en register beschermde gebieden**

Vóór 2004 moest aan een aantal verplichtingen uit de Kaderrichtlijn zijn voldaan. Dit betrof als eerste een beschrijving van de stroomgebiedsdistricten (artikel 3 KRW).<sup>516</sup> Ten tweede moesten op grond van artikel 5 van de Kaderrichtlijn water de lidstaten vóór 22 december 2004 rapportages maken die een beoordeling bevatten van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater. Deze zogeheten artikel 5 rapportages zijn inmiddels gereed.<sup>517</sup> Op grond van de richtlijn moet een Register beschermde gebieden worden vastgesteld door de lidstaten (artikel 6 KRW). Ook dit register is inmiddels gereed,<sup>518</sup> al zal waarschijnlijk nog enige aanpassing nodig zijn, onder meer naar aanleiding van de beschermde gebieden die moeten worden aangewezen omdat er innamepunten voor de drinkwatervoorziening in gelegen zijn.<sup>519</sup>

### **Kwalificatie Nederlandse wateren**

Nederland moet zijn wateren kwalificeren in categorieën wateren als rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren. Voor elk van deze wateren is de 'goede toestand' namelijk verschillend. Bij elke categorie worden typen wateren onderscheiden en moeten referentieomstandigheden worden vastgesteld voor de goede toestand. Aan de hand van deze referentietoestand kan vervolgens worden bepaald hoe het met een bepaald water is gesteld. Dit kan variëren van zeer goed, goed, matig, ontoereikend en slecht. Ook hier is inmiddels het nodige werk verzet.<sup>520</sup>

### **Ecologische doelstellingen en kwaliteitseisen**

Voor de verschillende typen wateren dienen de ecologische doelstellingen te worden geformuleerd.<sup>521</sup> Uiteindelijk worden de doelstellingen vastgelegd in milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer (zie hierboven) en kan worden

bepaald welke maatregelen moeten worden genomen om de wateren in de vereiste 'goede toestand' te krijgen. Het zorgt voor de nodige discussie hoe precies de kwaliteitseisen vorm gegeven moeten worden. Het gaat daarbij om de vraag op welke wijze de kwaliteitseisen door moeten werken in besluiten op grond van andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening of het productbeleid. Moet ieder overheidsorgaan rekening houden met waterkwaliteitseisen of ze zelfs in acht nemen, of kan worden gekozen voor een koppeling aan de stroomgebiedbeheersplannen of aan de maatregelenprogramma's? Enerzijds moeten de kwaliteitseisen zodanig worden vormgegeven dat aan Europese verplichtingen wordt voldaan, anderzijds is de roep om een zekere mate van flexibiliteit groot.<sup>522</sup> Het zal duidelijk zijn dat met name het bereiken van een goede ecologische toestand voor de nodige hoofdbreken zorgt, omdat nu eenmaal niet op voorhand vaststaat dat het nemen van bepaalde maatregelen een bepaalde ecologische situatie kan bewerkstelligen.<sup>523</sup> Hier wrekt zich ook de discussie over de vraag of de milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water als inspanningsverplichtingen of als resultaatsverplichtingen moeten worden gezien. Er heerst - mede vanwege bovenstaande redenen - een angst voor het moeten voldoen aan een 'resultaatsverplichting' ten aanzien van het bereiken van de milieudoelstellingen. Vandaar dat gezocht wordt naar methoden om hier 'pragmatisch' mee om te gaan (de zogeheten Praagse methode): men hoopt dat aan de resultaatsverplichting is voldaan als de voorgenomen maatregelen zijn genomen. Of de Praagse methode stand houdt bij het Hof van Justitie blijft een vraag tot het Hof hier zijn oordeel over geeft. Voor de praktijk zorgt deze oplossing er in ieder geval voor dat men aan de slag gaat.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de focus op de effectgerichte benadering door middel van verplichtingen die worden vastgesteld als milieudoelstelling en kwaliteitseisen, de lidstaten in een moeilijke positie kan plaatsen. Beoordeeld zal namelijk worden of de vereiste kwaliteit is bereikt, maar lidstaten hebben niet altijd alle instrumenten om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Dit kan worden veroorzaakt door natuurlijke factoren (stromend water, het mariene milieu, ecologische reacties die niet te garanderen zijn), door een gebrek aan bevoegdheden (die voor bepaalde beleidsterreinen niet exclusief op het niveau van de lidstaat liggen)<sup>524</sup> en vanwege het feit dat bij waterregelgeving veelal sprake zal zijn van noodzakelijke internationale samenwerking om de gewenste resultaten te bereiken.<sup>525</sup> Die samenwerking zal niet altijd even succesvol zijn. In zekere zin stelde de ouderwetse brongerichte aanpak uit de oudere milieुरichtlijnen de lidstaten voor minder problemen, omdat het verplicht reguleren van activiteiten iets is wat een lidstaat zelf in de hand heeft.

522 | Zie voor een verkennend onderzoek Van Rijswick e.a. 2006, Van Rijswick 2007 en Backes, Kruyt en Van Rijswick 2007.

523 | De KRW voor het (water) leven, STOWA 2005-04, is een brochure die uitleg geeft aan niet-ecologen over de betekenis van de ecologische normen, de biologische referenties en concept-normen voor 'natuurlijke' wateren.

524 | Zie Montforts e.a. 2006 en Van Rijswick & Vogelegang-Stoute 2007.

525 | Zie het hoofdstuk over Grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.

### Stroomgebiedbeheersplannen

Op dit moment wordt in het gehele land gewerkt aan de voorbereiding van de (deel)stroomgebiedbeheersplannen die in 2009 moeten worden vastgesteld. Omdat nog niet helemaal duidelijk is wat de beste manier is om deze plannen vorm te geven, vinden er op dit moment verschillende proefprojecten plaats. In deze projecten wordt bijvoorbeeld onderzocht welke maatregelen nodig zijn om bepaalde doelstellingen te kunnen bereiken en op welke wijze en in welke volgorde maatregelen het best genomen kunnen worden om tegen zo gering mogelijke kosten het grootste resultaat te krijgen.<sup>526</sup> Het stroomgebiedbeheersplan dient namelijk ook een samenvatting te bevatten van het programma van maatregelen waarmee de lidstaten aan de doelstellingen willen gaan voldoen.<sup>527</sup> Een kosten-batenanalyse speelt daarbij een belangrijke rol.<sup>528</sup> Het daadwerkelijke maatregelenprogramma moet in Nederland worden gezocht in verschillende (decentrale) plannen.

De komende jaren zal verder worden gewerkt aan de voorbereiding van de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's, alsmede het vaststellen van de kwaliteitseisen voor zowel stoffen als ecologie op grond van de Wet milieubeheer. In 2009 moeten de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's inclusief de vaststelling van de waterkwaliteitseisen gereed zijn, in 2012 moeten deze operationeel zijn en in 2015 moet aan de doelstellingen zijn voldaan, gerechtvaardigde uitzonderingen daargelaten.

Voor de lopende ontwikkelingen verwijzen wij naar de jaarlijks uit te brengen Decernota's met de daarin opgenomen acties richting de vaststelling van de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 en de wijze waarop de publieke participatie wordt vormgegeven, en naar artikelen in het Waterschap, H2O en de site over de Kaderrichtlijn water.<sup>529</sup>

### 17.5 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De Kaderrichtlijn water is door middel van de Implementatiewet in het Nederlandse recht geïmplementeerd, maar er dient nog de nodige uitvoeringsregelgeving te worden vastgesteld. Onduidelijk is of de Implementatiewet een volledig correcte omzetting van de KRW is.

Met betrekking tot een aantal zaken kunnen mogelijk problemen worden verwacht. Deze worden hieronder kort besproken.

#### 17.5.1 Plannen

De Wet op de waterhuishouding biedt een wettelijke basis voor de implementatie van met name de planverplichtingen van de Kaderrichtlijn water. De Wwh betreft

immers de overheidszorg voor het op of in de bodem vrij voorkomende water, welke zorg in die wet als waterhuishouding wordt aangemerkt. De waterhuishouding bestrijkt als zodanig het breed georiënteerde maatregelenpakket van de Kaderrichtlijn water, gericht op het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater en een goede grondwatertoestand, zoals dat in de Kaderrichtlijn water is uitgewerkt in ecologische, chemische en kwantitatieve elementen.

De wijzigingen in de Wwh betreffen vooral de verwerking van de stroomgebiedbenadering in de regeling ten aanzien van de planvorming. Het hoofdstuk over de plannen voor de waterhuishouding zal verschillende onderdelen van de Kaderrichtlijn water omvatten:

- a het maatregelenprogramma voor het Nederlandse deel, waarvan de inhoud wordt verdeeld over de verschillende wettelijke plannen, teneinde aan te sluiten bij de bestaande bevoegdheden van de verschillende betrokken bestuursorganen. Dit kan lastig worden in de praktijk: is voldoende implementatie en afstemming gegarandeerd? Met name door de doorwerking van de plannen door middel van het 'rekening houden met' is het mogelijk dat niet altijd aan de richtlijnverplichtingen wordt voldaan. Onder het regime van de Waterwet wordt dit systeem van planafstemming losgelaten en vervangen door pro-actieve sturing en toezicht, waarmee naar verwachting beter aan de verplichtingen uit de KRW wordt voldaan;<sup>530</sup>
- b de Nederlandse inbreng in een internationaal stroomgebiedbeheersplan, of, indien geen internationaal plan tot stand komt, in een nationaal stroomgebiedbeheersplan. Dit wordt voor elk district in de Nota waterhuishouding opgenomen;
- c de aanwijzing van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan, als kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen in de beheersplannen van het Rijk en decentrale waterbeheerders, alsmede in de provinciale plannen. De stroomgebiedbeheersplannen zoals opgenomen in de Nota waterhuishouding worden nader uitgewerkt in provinciale waterhuishoudingsplannen en beheersplannen van Rijk en waterschappen. Er dient te worden zorg gedragen voor een geheel aan nationale en decentrale plannen per stroomgebied. Dit vraagt de nodige afstemming tussen provincies en waterbeheerders. Door middel van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) en het Regionaal Bestuurlijke Overleg (RBO) worden hier ook de gemeenten bij betrokken.

Op dit moment staan in Nederland de vereiste gegevens uit het maatregelenprogramma in verschillende nationale plannen. Hierbij moet worden gedacht aan de Nota waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen, waterbeheersplannen,

<sup>526</sup> | Zie ook Rijkswaterstaat/ RIZA, Schaalniveaus KRW, Verkenning naar huidige en wenselijke schaalniveaus voor implementatie van KRW maatregelen, november 2005.

<sup>527</sup> | Vos & Jansen 2005. Het rapport geeft een overzicht van Europese richtlijnen en verordeningen die ingezet kunnen worden voor het terugdringen van vervuiling om aan de eisen van de KRW te voldoen.

<sup>528</sup> | Syncera Water 2005, paragraaf 3.3. Zie eveneens Matrix 2007.

<sup>529</sup> | [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl).

<sup>530</sup> | Zie uitvoeriger het hoofdstuk over nieuwe wetgeving.

grondwaterbeheersplannen, de Nota ruimtelijke ordening, streekplannen, bestemmingsplannen, rioleringsplannen, het nationaal milieubeleidsplan en de jaarlijkse milieuprogramma's, provinciale milieubeleidsplannen en een beleidsplan drinken en industriewatervoorziening.<sup>531</sup> Deze plannen voorzien deels in afstemmingsconstructies als het 'haasje over springen' en 'rekening houden met'. Daarnaast vindt voorafgaand overleg plaats met andere belanghebbende overheden en bestaat er een goedkeuringsplicht voor de beheersplannen van de waterschappen door de provincie. Bij de implementatie wordt er voor gekozen om de Nota waterhuishouding aan te merken als een stroomgebiedbeheersplan. In de nota zullen de vier stroomgebieden achtereenvolgens aan de orde komen. De verwachting is dat de doelstellingen en de normen voor de stroomgebieden grotendeels gelijk zullen zijn. In de Nota waterhuishouding zal een verplichte samenvatting van het maatregelenprogramma worden opgenomen en verder zal moeten worden verwezen naar bestaande planvormen. In de bestaande plannen vindt men dan de meer gedetailleerde invulling van het strategische en meer globale nationale stroomgebiedbeheersplan. Hier is enige oplettendheid geboden. De Nota waterhuishouding is gebaseerd op de Wwh en heeft een wettelijke status. Om de richtlijn correct te implementeren, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat het plan concreet genoeg is. Wanneer gebruik wordt gemaakt van afstemmingsconstructies met andere en/of lagere plannen is afstemming door middel van het 'rekening houden met' wellicht niet genoeg om een correcte implementatie te garanderen. Bij de verwijzing naar bestaande plannen dient men zich eveneens te realiseren dat stroomgebieden waterschaps-, gemeente- en provincieoverschrijdend zijn. In dat verband zal ook afstemming plaats moeten vinden tussen de bestaande (decentrale) plannen die gelden binnen een stroomgebied.

Kenmerkend voor de stroomgebiedbenadering is dat wordt uitgegaan van een integrale benadering van kwaliteits- en kwantiteitsaspecten van zowel oppervlaktewater als grondwater. Op dit moment kennen ook de Nota waterhuishouding en de provinciale waterhuishoudingsplannen deze integrale benadering. De Kaderrichtlijn water erkent nadrukkelijk de relatie met andere beleidsterreinen zoals milieu en ruimtelijke ordening, natuurbeheer en andere beleidssectoren.

In de internationale afspraken kan - voor bepaalde aspecten - besloten liggen dat gemotiveerde afwijking niet mogelijk is; alsdan moeten die afspraken 'in acht worden genomen' bij het vaststellen van de Nota waterhuishouding. Via de reeds beschreven mechanismen werkt de nota vervolgens door in de andere Nederlandse plannen. Het kan worden betwijfeld of de Nederlandse wijze van doorwerking via het 'rekening houden met', in dat geval voldoende garandeert dat de internationale afspraken in acht worden genomen bij lagere plannen en concrete besluiten.

### 17.5.2 Passende organisatie

Voor elk stroomgebied dienen passende administratieve regelingen en een passende bevoegde autoriteit te worden aangewezen (artikel 3 lid 2). Uit de Kaderrichtlijn water vloeien geen directe verplichtingen voort tot het vormen van een nieuwe bestuurslaag of grensoverschrijdende waterschappen.<sup>532</sup> Dat betekent niet dat er niets hoeft te veranderen. In de huidige bestuurlijke organisatie zal moeten worden aangegeven wie de bevoegde autoriteiten voor de verschillende stroomgebieden worden en wie expliciet verantwoordelijk is voor de verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn water voortvloeien. Er is bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlandse recht weliswaar besloten dat de Minister van V&W de bevoegde autoriteit zal worden voor alle vier de stroomgebieden, maar ook voor provincies, waterschappen en gemeenten kent de Kaderrichtlijn water verplichtingen als passende autoriteit. Zo zal de stroomgebiedbenadering ervoor zorgen dat er een intensieve samenwerking noodzakelijk is tussen decentrale overheden onderling en tussen decentrale overheden en het Rijk. Voor zover stroomgebiedbeheersplannen per stroomgebied worden gemaakt (inclusief een pakket van verplichte basis- en aanvullende maatregelen), dienen deze aan de eisen van de Kaderrichtlijn water te voldoen. Aangenomen kan worden dat waterschappen een geschikte organisatievorm zijn om uitvoering te geven aan waterbeheer dat is gebaseerd op een stroomgebiedbenadering.<sup>533</sup>

532 | Zie hierover Backes 1999, p. 179-194.

533 | Zie uitvoeriger over beheer en zorgplichten in de waterstaatswetgeving Van Rijswijk 2007c.

### 17.5.3 Milieudoelstellingen en milieukwaliteitseisen

De milieudoelstellingen worden uitgewerkt in milieukwaliteitsnormen (artikel 22 lid 4). Een milieukwaliteitsnorm is een norm die op grond van de Kaderrichtlijn water niet mag worden overschreden (artikel 2 lid 35). Ten behoeve van de Kaderrichtlijn water worden op verschillende niveaus milieukwaliteitsnormen vastgesteld.

Op communautair niveau worden milieukwaliteitsnormen vastgesteld op grond van artikel 16 lid 7 (voor de concentraties van prioriteitsstoffen) en bijlage IX. Door de lidstaten worden milieukwaliteitsnormen vastgesteld op grond van bijlage V (voor stoffen die niet op de prioriteitslijst voorkomen) of op grond van artikel 16 lid 8 (voor prioriteitsstoffen waarvoor nog geen communautaire normen gelden). De kwaliteitsdoelstellingen die in de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464/EEG zijn vastgesteld, worden voor de Kaderrichtlijn water beschouwd als milieukwaliteitsnormen, waarmee wordt voldaan aan een goede chemische toestand (artikel 2 lid 24 jo bijlage IX en overeenkomstig artikel 16 lid 7 of andere communautaire milieukwaliteitsnormen). Het betreft de Richtlijn kwiklozingen, de Richtlijn



534 | Respectievelijk: 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280.

535 | Artikel 2 punt 35, definitie milieukwaliteitseis en artikel 11 lid 5, betreffende de noodzaak van aanvullende maatregelen als niet aan milieukwaliteitseisen kan worden voldaan met de beste beschikbare technieken.

536 | Zie voor een argumentatielijnt en aanzien van oppervlaktewater: Syncera Water 2005, ten aanzien van grondwater: Zijp e.a. 2007 en ten aanzien van de juridische betekenis van disproportionele kosten: Matrix 2007.

537 | Zie Van Rijswijk 2007a.

cadmiumlozingen, de Kwikrichtlijn, de Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen en de Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen.<sup>534</sup> Daarnaast dienen de lidstaten milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor water dat voor de winning van drinkwater wordt gebruikt (artikel 7 lid 2).

De milieudoelstellingen van artikel 4 en de milieukwaliteitsdoelstellingen die zijn vastgesteld zoals die hierboven zijn beschreven, gelden voor de toepassing van de IPPC-richtlijn als milieukwaliteitsnormen.<sup>535</sup>

Wanneer blijkt dat de milieudoelstellingen (artikel 4 van de Kaderrichtlijn water) niet worden bereikt, dient dit te worden onderzocht. Belangrijk is de verplichting dat in dat geval ‘betrokken vergunningen’ moeten worden onderzocht en zo nodig herzien (artikel 11 lid 5). Ook de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen kan een noodzakelijke aanvullende maatregel zijn (artikel 11 lid 5).

Wanneer men de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water vergelijkt met oudere richtlijnen als de Zwemwaterrichtlijn, dan merken wij op dat ondanks dat de Zwemwaterrichtlijn geen expliciete termen gebruikt om een resultaatsverplichting op te leggen, het Hof van Justitie daar wel van uitgaat. Ook uit de eerste jurisprudentie over de Kaderrichtlijn water (zaak C-32/05) kan worden afgeleid dat aan de milieukwaliteitseisen moet worden voldaan, tenzij er een terecht beroep op de uitzonderingsbepalingen wordt gedaan.<sup>536</sup>

De kwaliteitsdoelstellingen dienen te worden omgezet in wettelijke regels. Vooralsnog is gekozen voor een omzetting in kwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer. De betreffende AMvB is nog niet vastgesteld, maar de wijze van omzetting zal bepalend zijn voor de vraag of aan de eisen van de KRW wordt voldaan. Zo dient duidelijk te zijn welk bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het bereiken van de (milieu)doelstellingen van de KRW. Het systeem van kwaliteitseisen van de Wm gaat uit van grenswaarden en richtwaarden en van een koppeling van de milieukwaliteitseisen aan bepaalde bevoegdheden. Bij het opstellen van deze AMvB zal rekening gehouden moeten worden met de eisen die de Europese waterregelgeving, en in het bijzonder de KRW, stelt aan de vormgeving van kwaliteitseisen. Op grond van de oudere waterrichtlijnen worden kwaliteitsdoelstellingen in het algemeen gekoppeld aan plannen of programma's. Ook de KRW lijkt te kiezen voor een planmatige en programmatische aanpak, door middel van stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's.<sup>537</sup> De huidige waterkwaliteitseisen zijn op verschillende manieren vormgegeven. In het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water zijn kwaliteitseisen neergelegd voor de vereiste kwaliteit voor de productie van drinkwater, de kwa-

liteit van zwemwater, de kwaliteit van water dat geschikt dient te zijn voor het leven van vissen, en de vereiste kwaliteit van schelpdierwater. De kwaliteitseisen zijn een implementatie van verplichtingen uit Europese richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie. Het Besluit is gebaseerd op hoofdstuk 5 van de Wm. De verplichtingen om aan de kwaliteitsdoelstellingen te voldoen rusten alleen op ‘het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 1 Wvo (artikel 10 van het Besluit). Dat zijn het Rijk en de waterschappen. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren werd gesteld dat Rijk en provincie (destijds bevoegd gezag op grond van de Wvo) bij de vaststelling van waterkwaliteitsplannen de doelstellingen ‘in acht dienen te nemen’. Het in acht nemen van de kwaliteitsdoelstellingen werd in de nota van toelichting zo uitgelegd dat ‘op de waterkwaliteitsbeheerder de verplichting rust, zich op zodanige wijze in te spannen met gebruik van de hun ter beschikking staande middelen en mogelijkheden, dat het gewenste resultaat redelijkerwijs kan worden bereikt.’ De combinatie van de termen ‘in acht nemen’ en ‘inspannen’ doen twijfels rijzen over de vraag of het om grenswaarden of richtwaarden gaat. Daar waar de nota van toelichting aandacht schenkt aan de doorwerking naar andere beleidsterreinen wordt met name gekeken naar de verhouding met de Waterleidingwet (welke wordt vervangen door de Drinkwaterwet) en de Bestrijdingsmiddelenwet. De relatie met bijvoorbeeld de Wm of de WRO wordt niet genoemd. De plicht de kwaliteitsdoelstellingen in acht te nemen is niet gekoppeld aan besluiten als vergunningverlening op grond van de Wvo maar slechts aan het maken van plannen.<sup>538</sup>

In de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren<sup>539</sup> worden de waterkwaliteitseisen voor alle Nederlandse oppervlaktewateren geïmplementeerd zoals die verplicht zijn op grond van richtlijn 76/464/EEG.<sup>540</sup> De Regeling is gebaseerd op de Wet milieubeheer in het bijzonder de artikelen 5.1 lid 1, 5.2 lid 1 en artikel 21.6 lid 6 Wm. De Regeling bepaalt in artikel 2 lid 2: ‘Bestuursorganen houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen voor de waterkwaliteit van het oppervlaktewater kunnen hebben, rekening met de in het eerste lid bedoelde milieukwaliteitseisen en geven daarbij uitvoering aan de voor hun ambtsgebied relevante programma's van maatregelen, opgenomen in de bijlagen 2 tot en met 5.’ De milieukwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer. Dat de kwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden lijkt niet in overeenstemming met de eisen uit richtlijn 76/464/EEG.

538 | Waarmee de regeling doet denken aan de Wet luchtkwaliteit.

539 | Staatscourant 10 december 2004, 247.

540 | Nederland is bij arrest van 10 mei 2001 veroordeeld door het Hof van Justitie (zaak C-152/98, Jur. 2001, p. I-3463) omdat er geen kwaliteitseisen voor het Scheldebekken waren vastgesteld. Er waren helemaal geen kwaliteitseisen vastgesteld ter implementatie van Richtlijn EEG/76/464, maar nu de veroordeling slechts het Scheldebekken betrof is ook alleen een Regeling voor het Scheldebekken gemaakt. De Regeling voor het Scheldebekken wordt bij deze Regeling ingetrokken.

Wanneer men kijkt hoe de KRW in het Nederlandse recht is omgezet, dan ziet men dat de maatregelenprogramma's moeten worden gezocht in verschillende bestaande wettelijke planvormen (rijk, provincie, waterschap). De maatregelen zelf bestaan uit maatregelen die op alle overheidsniveaus worden genomen, inclusief maatregelen van de gemeente.

De Kaderrichtlijn water bepaalt in artikel 11 lid 5 dat wanneer niet aan de milieukwaliteitsnormen wordt voldaan, bestaande vergunningen moeten worden onderzocht en zo nodig herzien. Onduidelijk is of de huidige wetgeving en jurisprudentie voldoende is toegespitst op het eventueel weigeren van vergunningen voor nieuwe activiteiten indien niet aan de vereiste kwaliteitseisen wordt voldaan. Ook de herziening (aanscherping) of intrekking van bestaande vergunningen in geval niet aan kwaliteitseisen wordt voldaan roept diverse juridische vragen op, zoals de vraag of en op welke wijze schadevergoeding wordt toegekend en of bestaande rechten een niet voldoen aan kwaliteitseisen kunnen rechtvaardigen.

#### 17.5.4 Puntbronnen, diffuse bronnen en het begrip lozing

De richtlijn gebruikt weliswaar het begrip lozing, maar gaat uit van waterdiensten en verontreiniging. Waterdiensten zijn alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen.

Watergebruik zijn waterdiensten, alsmede elke andere overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geïdentificeerde activiteit met significante gevolgen voor de toestand van het water. Deze definitie geldt voor de doeleinden van artikel 1 en voor de economische analyse overeenkomstig artikel 5 en bijlage III onder b.

Het begrip lozing wordt in de definities van artikel 2 niet ingevuld. De Kaderrichtlijn water definieert wel de begrippen verontreinigende stoffen en verontreiniging. Een verontreinigende stof is iedere stof die tot verontreiniging kan leiden, met name de in bijlage VIII genoemde stoffen (indicatieve lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen, welke zowel zwarte- als grijze-lijststoffen bevat). Daaronder vallen bijvoorbeeld ook biociden, gewasbeschermingsmiddelen, nitraten en fosfaten. Dit zijn verontreinigende stoffen die ook via een diffuse weg in het oppervlaktewater komen. Hierbij kan voor gemeenten worden gedacht aan

onkruidbestrijding in bebouwd gebied, het gebruik van bepaalde bouwmaterialen en verkeer en vervoer.

Verontreiniging is een handeling, namelijk de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteit van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van aquatische ecosystemen of rechtstreeks van aquatische ecosystemen afhankelijke terrestrische ecosystemen, kunnen aantasten, schade berokkenen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtsmatig milieugebruik aantasten of in de weg staan.

Bij het onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen speelt bij richtlijn 76/464 het begrip lozing een belangrijke rol. Het begrip lozing houdt in dat verontreinigende stoffen direct of indirect door de mens in het aquatisch milieu worden gebracht, en ten gevolge waarvan het ecosysteem kan worden geschaad. Daaronder vallen alle lozingen uit een bepaalbare bron die tot een bepaalde handeling van de mens kunnen worden herleid. Richtlijn 76/464 geldt zowel voor lozingen op oppervlaktewater als voor lozingen op de riolering. Er lijkt geen aanleiding aan te nemen dat dit onder de Kaderrichtlijn water anders wordt. Onder dit begrip lozing vallen ook lozingen van verontreinigende stoffen die niet rechtstreeks in het water komen, maar op plaatsen van waaruit deze schadelijke stoffen vervolgens in het water terechtkomen, alsmede lozingen waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat de gevaarlijke stoffen hoe dan ook in het oppervlaktewater terechtkomen. Binnen de huidige communautaire regelgeving zijn de eisen die aan lozingen (vanuit puntbronnen) worden gesteld, veel strenger dan de aanpak die noodzakelijk is voor diffuse verontreinigingen.<sup>541</sup>

541 | Zie bijvoorbeeld Van Rijswijk & Vogelenzang-Stoute 2007.

De Kaderrichtlijn water maakt geen stringent onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging. Zij ziet op beide. De definitie van verontreiniging sluit aan bij het ruime begrip lozing zoals hierboven beschreven wordt. De Kaderrichtlijn water erkent dat voor verschillende soorten van verontreiniging, verschillende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. Zo is een vergunning vereist voor verontreiniging vanuit puntbronnen, terwijl dit voor de overige negatieve effecten op de waterkwaliteit (verontreiniging door diffuse bronnen) facultatief is. Bij een ruime uitleg van het begrip puntbron betekent dit dat er voor vele verontreinigende handelingen een vergunning is vereist. Deze vergunning kan worden vervangen door algemene regels.

De facultatieve vergunning voor de overige negatieve effecten op de waterkwaliteit (bijvoorbeeld vanuit diffuse bronnen), kan in de toekomst voor verwarring

zorgen. Indien dit begrip alleen de ‘niet-verontreinigingen’ (in de zin van de richtlijn) omvat, of anders gezegd, die effecten die niet onder de waterdiensten vallen (emissie van verontreinigende stoffen in water), dan kan men zich moeilijk voorstellen hoe hiervoor een vergunningvereiste of emissiegrenswaarden in het leven kunnen worden geroepen. Dat zou betekenen dat men onder de Kaderrichtlijn water met dezelfde vragen te maken krijgt als nu over de reikwijdte van het begrip lozing uit richtlijn 76/464.

## 17.6 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

### 17.6.1 Implementatie en toepassing op centraal niveau

De Kaderrichtlijn water heeft voor vele overheden consequenties. Dit geldt zowel op centraal als op decentraal niveau. Voor de nationale overheid geldt dat zij de Kaderrichtlijn water tijdig en correct dient te implementeren. Om de Kaderrichtlijn water op tijd te kunnen implementeren, heeft men bewust gekozen voor een beperkte implementatie. Dit betekent dat er slechts wetswijzigingen plaats hebben gevonden die direct verplicht zijn op grond van de Kaderrichtlijn water. Er wordt niet onmiddellijk overgegaan tot wetgeving die misschien de overzichtelijkheid ten goede zou komen, maar niet direct noodzakelijk is. Inmiddels is gekozen voor een grondige herziening van de waterwetgeving door middel van het maken van een integrale waterwet: het wetsvoorstel Waterwet ligt inmiddels bij de Tweede Kamer.<sup>542</sup> Tezamen met het wetsvoorstel Wet modernisering waterschapsbestel,<sup>543</sup> de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken<sup>544</sup> en de wet die ziet op de modernisering van het regime voor algemene milieuregels voor inrichtingen<sup>545</sup> kan zonder meer worden gesteld dat de ‘waterwetgeving’ grondig wordt herzien. De nieuwe Wro<sup>546</sup> en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht<sup>547</sup> zullen eveneens van belang zijn voor het waterbeheer. Dit sluit aan bij de gedachte achter de KRW waarbij de samenhang en integratie eveneens niet ophoudt bij het waterbeheer. Nadrukkelijk worden de relaties met andere beleidsterreinen erkend.

Concreet dient op centraal niveau meegewerkt te worden aan de totstandkoming van internationale stroomgebiedautoriteiten en dienen (internationale) stroomgebiedbeheersplannen met daarin de samenvattingen van de maatregelenprogramma’s tot stand te worden gebracht. Voorts dient te worden gezorgd voor de talrijke monitoring- en verslagleggingsverplichtingen en de informatievoorziening aan het publiek. Dit zal in Nederland met name een taak voor de Minister van V&W zijn. Daar waar het de normstelling (vaststelling kwaliteitseisen) en de relatie met de ruimtelijke ordening betreft, ligt er een taak voor de Minister van

VROM (in samenwerking met de Minister van V&W). Milieukwaliteitseisen (zowel chemische als ecologische) worden vastgesteld op basis van hoofdstuk 5 van de Wm. Op dit moment wordt gewerkt aan de tot stand te brengen AMvB met waterkwaliteitseisen die noodzakelijk zijn voor de verdere implementatie van de KRW. Op die terreinen waar de richtlijn het water-, milieu- en ruimtelijke-ordenings-terrein overschrijdt, zal ook de Minister van LNV bij de implementatie van de richtlijn moeten worden betrokken. Voor de rijkswateren geldt dat de Minister van V&W uitvoerend orgaan is.

### Maatregelenprogramma

De correcte implementatie en uitvoering van de maatregelen vindt plaats op diverse niveaus. Voor het rijksniveau zijn met name de te nemen wettelijke maatregelen van belang, zoals het verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen en het vaststellen van de verplicht voorgeschreven waterkwaliteitsdoelstellingen (waterkwaliteit). De waterkwantiteit wordt gereguleerd op twee niveaus en is gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding. De algemene vergunningplicht voor het onttrekken en opstuwen van water is geregeld op rijksniveau, maar wordt door de provincie geconcretiseerd (aanwijzing van vergunningplichtige gevallen).

Het verplicht voorgeschreven maatregelenprogramma bevat een veelheid aan maatregelen die zowel zijn gebaseerd op andere milieuriichtlijnen als op nationale regelgeving, alsmede feitelijke maatregelen. Voor bepaalde bronnen van verontreiniging is het rijksniveau het meest aangewezen niveau om maatregelen te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor het terugdringen van verontreinigingen uit diffuse bronnen, eventuele aanscherpingen van het landbouwbeleid (mestbeleid, de toelating van bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen) en productbeleid, en het verkeers- en vervoersbeleid.

### 17.6.2 Implementatie en toepassing op decentraal niveau

Onder meer door de keuze voor een zo beperkt mogelijke implementatie, zullen ook lagere overheden in Nederland met de Kaderrichtlijn water te maken krijgen. Hierboven is al gezegd dat bestaande planvormen grotendeels in stand blijven. Deze zullen echter ieder voor zich aan de eisen van de richtlijn moeten voldoen, terwijl er ook afstemming noodzakelijk is voor bijvoorbeeld provinciale plannen die onder hetzelfde stroomgebied vallen. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat dit niet alleen waterhuishoudingsplannen betreft, maar ook milieubeleidsplannen, streekplannen en natuurbeleidsplannen. Ten slotte geldt ook voor waterschappen en gemeenten een plicht de richtlijn correct uit te voeren. Voor de water-

542 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nrs. 1-4, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). Zie over het voorontwerp Waterwet CAW 2005; Verschuuren 2005; Havekes 2005; Van Rijswijk 2006, Van Rijswijk en Groothuijse 2007 en Bolkestein e.a. 2007.

543 | Kamerstukken II 2005-2006, 30 601, nrs. 1-4.

544 | Kamerstukken II 2005-2006, 30 578, nrs. 1-4.

545 | Kamerstukken II 2005-2006, 30 483, nrs. 1 e.v.

546 | Kamerstukken I, 2005-2006, 28 916, nr. A.

547 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nrs. 1-4.

schappen geldt dit voor het operationele oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer, het kwantiteitsbeheer, maatregelen in het kader van de waterkering, en feitelijke beheersmaatregelen; voor de gemeenten geldt dit voor het rioleringsbeheer en het ruimtelijke beleid en milieubeheer.

Zowel de provincie (grondwater, ontgrondingen, milieuvergunningen, streekplannen, goedkeuringsbesluiten) als de gemeenten (bestemmingsplannen, bouwvergunningen, aanlegvergunningen, milieuvergunningen, financiering van het rioleringsbeheer) zullen bij het nemen van concrete besluiten moeten nagaan of, en zo ja: welke consequenties de Kaderrichtlijn water heeft. Van groot belang hierbij zijn de verplichte en aanvullende maatregelen en de wettelijke kwaliteitseisen die dienen ter realisering van een goede toestand van het water. Op dit moment is echter nog niet duidelijk hoe de kwaliteitseisen precies vormgegeven zullen worden, waardoor de gevolgen voor de praktijk ook nog niet duidelijk geschetst kunnen worden.

Een speciale rol is weggelegd voor de provincie voor zover het milieukwaliteitseisen betreft. Zowel voor grond- als voor oppervlaktewater dienen in de provinciale milieuverordening die kwaliteitseisen te worden opgenomen die gebiedsgericht moeten werken, hetgeen met name ecologische kwaliteitseisen zullen zijn en de kwantiteitseisen die gelden voor de goede toestand van het grondwater. De implementatie van de regiogebonden beschermde gebieden wordt ook expliciet aan provinciale staten opgedragen.

De ecologische doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen zijn nieuw. Deze omvatten biologische, hydromorfologische, chemische en chemisch-fysische bestanddelen. De vaststelling van referentie-omstandigheden per watertype en de daarvan af te leiden milieukwaliteitseisen, alsmede de eventuele toepassing van uitzonderingsbepalingen voor afzonderlijke oppervlaktewaterlichamen vergt nog de nodige afstemming, zowel nationaal als internationaal. Deze nieuwe wettelijke doelstellingen en de met het oog daarop te treffen maatregelen, beïnvloeden niet slechts het waterbeheer in strikte zin, maar ook waterrelevante besluiten op andere terreinen van waterstaatszorg, zoals beheer van waterstaatswerken, waterkeringen en ontgrondingen, alsmede milieu en ruimtelijke ordening.<sup>548</sup>

548 | Zie Van Rijswijk 2007a.

De doorwerking van de milieukwaliteitseisen zal van invloed zijn op een grote hoeveelheid besluiten, zeker nu ook de goede ecologische toestand van het water

in deze wettelijke eisen wordt vastgelegd. Voor de waterbeheerder betekent dit dat bij het nemen van peilbesluiten, vergunningen op grond van de Wvo, de Wwh en de Gww rekening moet worden gehouden met deze kwaliteitseisen, maar ook bij het beheer van waterstaatswerken en waterkeringen. Voor de provincie betekent dit dat niet alleen bij het beheer van het grondwater, maar ook bij ontgrondingen rekening moet worden gehouden met de kwaliteitseisen. Bij vergunningverlening zal het strengere stand-stillbeginsel moeten doorwerken zoals dat in de Wm is geïmplementeerd. Onduidelijk is nog wat het verschil is tussen het begrip 'geen achteruitgang' in de KRW en het stand-stillbeginsel zoals dat is opgenomen in de Wm. Er is discussie gaande over de vraag of 'geen achteruitgang' zoals de KRW dat vereist, betekent dat er juist wél achteruitgang mag zijn, mits de situatie maar niet zover achteruitgaat dat het water in een slechtere toestand terechtkomt. Dat lijkt ons geen juiste uitleg van de KRW, aangezien de KRW uitgaat van bescherming en verbetering van de toestand van het water. Zoals hiervoor al is betoogd (zie paragraaf 17.4.2 Implementatie in de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer en de paragrafen 3.4.5 over de betekenis van het stand-stillbeginsel, 3.5.4 over de implementatie van het vergunningregime voor grijze-lijststoffen, en 3.6.3) is het wachten op jurisprudentie van het Hof van Justitie voor hier echt duidelijkheid over gegeven kan worden.

Zowel provincies als gemeenten moeten alert zijn op de plicht rekening te houden met milieukwaliteitseisen bij het nemen van besluiten en beheersmaatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu, voor zover deze van invloed kunnen zijn op de goede toestand van het water.

#### **Maatregelenprogramma**

Voor ieder stroomgebied worden de maatregelen opgenomen in het daarvoor meest geschikte plan. Dat betekent dat de maatregelen te vinden zijn in de Nota waterhuishouding (voor zover ze betrekking hebben op alle vier de gehele stroomgebieden), de provinciale waterhuishoudingsplannen (voor zover ze gebiedsgericht zijn en slechts een deel van het stroomgebied beslaan) en de beheersplannen van het Rijk en de waterschappen. Maatregelen kunnen ook voorkomen in milieubeleidsplannen en in de provinciale milieuverordening, alsmede in de gemeentelijke rioleringsplannen en gemeentelijke waterplannen en eventueel de gemeentelijke milieubeleidsplannen en bestemmingsplannen. Al deze plannen moeten verplicht op elkaar worden afgestemd als aanvulling op de bestaande afstemmingsconstructies. Zelfs indien dit goed geschiedt, is het de vraag of daarmee aan de vereisten van een integraal en samenhangend maatregelenprogramma zoals de KRW dat vraagt, wordt voldaan.

### ***Rechtstreeks werkende bepalingen***

De richtlijn blinkt door zijn vele verwijzingen naar (vele en grote) bijlagen en (normen uit) andere richtlijnen, niet uit in duidelijkheid en concreetheid.

De doelstellingen van de Kaderrichtlijn water kunnen worden aangemerkt als resultaatsverplichtingen. Zij omschrijven slechts de taak voor de lidstaten om op een gegeven moment een 'goede toestand' van het oppervlakte- en het grondwater te bewerkstelligen. De termijn waarop dit moet worden bereikt, wordt in de doelstelling zelf aangegeven. In 2015 moet aan de doelstellingen zijn voldaan, tenzij er sprake is van een gerechtvaardigd beroep op de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW zelf biedt. De kwaliteitseisen worden grotendeels ontleend aan de reeds nu geldende kwaliteitseisen, die eveneens worden gezien als resultaatsverplichtingen, terwijl de Kaderrichtlijn water uitgaat van het beginsel dat het huidige beschermingsniveau door de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water niet mag afnemen en stelt dat kwaliteitsnormen niet mogen worden overschreden. Steun voor deze opvatting is te vinden in recente jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de KRW.<sup>549</sup>

<sup>549</sup> | Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jur. 2006 p. I-11323.

Naar onze mening zijn de emissiegrenswaarden, de milieukwaliteitseisen evenals het verplicht opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen met de verplichte basismaatregelen rechtstreeks werkende bepalingen, voor zover zij niet goed zijn omgezet in bindende regelgeving.


### ***Activiteiten in de territoriale wateren***

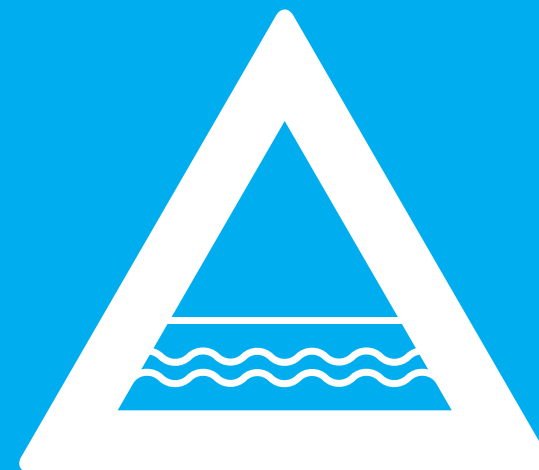
Ook activiteiten in de territoriale wateren waarvoor geen communautaire emissiebeheersingsmaatregelen worden afgesproken, kunnen onderwerp zijn van maatregelen op basis van de Kaderrichtlijn water. Het moet dan wel gaan om situaties waarin sprake is van overschrijding of dreigende overschrijding van die milieukwaliteitsnormen. Te denken valt aan verontreinigende activiteiten als het storten van baggerspecie, offshore-activiteiten en scheepvaart. Of de implementatie van de Kaderrichtlijn water consequenties zal hebben voor deze activiteiten, zal nog moeten blijken.

### ***De stroomgebiedbenadering***

Het gegeven dat de KRW uitgaat van een beheer op stroomgebiedniveau zal consequenties hebben voor de provinciale plannen op alle terreinen van het omgevingsrecht, de waterbeheersplannen en de vergunningverlening, maar kan ook gevolgen hebben voor de waterschapsorganisatie. Het zal niet langer mogelijk zijn alleen rekening te houden met de gevolgen van bepaalde maatregelen of activiteiten voor het eigen beheergebied, maar er zal eveneens rekening gehouden

moeten worden met de gevolgen in de rest van het stroomgebied, in het bijzonder de benedenstrooms gelegen delen. Bij het gebruik van het Handboek KRW en vergunningverlening zal men zich van de stroomgebiedbenadering bewust dienen te zijn.

 *Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand*



## 18.1 ALGEMENE TOELICHTING

Deze nieuwe Grondwaterrichtlijn is een dochterrichtlijn van de Kaderrichtlijn water en zal op termijn (in 2013) de oude Grondwaterrichtlijn (80/68/EEG) gaan vervangen. Overkoepelend doel van de richtlijn is de bescherming van het grondwater. Grondwater wordt gezien als een waardevolle natuurlijke hulpbron, in het bijzonder wanneer het gaat om van grondwater afhankelijke ecosystemen en om grondwater bestemd voor menselijke consumptie.

De richtlijn heeft een tweeledig doel: in de eerste plaats op grond van de Kaderrichtlijn water maatregelen te bieden voor de noodzakelijke criteria voor de beoordeling van de goede chemische toestand van het grondwater alsmede criteria voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends in de concentratie van verontreinigende stoffen. In de tweede plaats is de richtlijn bedoeld als aanvulling op het regime van de Kaderrichtlijn water voor zover het gaat om het regime om verontreiniging van het grondwater te voorkomen of te beperken.

De richtlijn kent kwaliteitsnormen en drempelwaarden voor verontreinigende stoffen. Bij de kwaliteitsnormen gaat het in het bijzonder om normen voor nitraten, gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Dat is de reden dat er een samenhang is met de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG), de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn (91/414/EEG) en de Biocidenrichtlijn (98/8/EG). De drempelwaarden moeten door de lidstaten worden vastgesteld indien het risico bestaat dat niet aan de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW wordt voldaan (goede toestand). Deze drempelwaarden kunnen worden gesteld voor bepaalde in een bijlage bij de richtlijn genoemde stoffen. De richtlijn kent tevens een relatie met de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG), welke met name ziet op de te nemen maatregelen (bijvoorbeeld het instellen van beschermingszones). Dat ligt ook voor de hand want uiteindelijk moet immers aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn worden voldaan. Op 16 januari 2009 moet aan de verplichtingen van de Grondwaterrichtlijn worden voldaan.

## 18.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

Het doel van de Grondwaterrichtlijn is de vaststelling van specifieke maatregelen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging vastgesteld zoals bedoeld in artikel 17 lid 1 en 2 KRW. Deze maatregelen omvatten met name criteria voor de beoordeling van de goede chemische toestand van het grondwater en criteria voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends en de omkering daarvan, en voor het bepalen van de beginpunten voor omkeringen in trends.

Met de richtlijn worden voorts de in de KRW vervatte bepalingen ter voorkoming of beperking van de inbreng van verontreinigende stoffen in grondwater aangevuld, en wordt beoogd de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen.

### ► ARTIKEL 2

Artikel 2 bevat een aantal de KRW aanvullende definities. Een grondwaterkwaliteitsnorm is een milieukwaliteitsnorm uitgedrukt als de concentratie van een bepaalde verontreinigende stof, groep verontreinigende stoffen of indicator van verontreiniging in grondwater, die ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu niet mag worden overschreden. Een drempelwaarde is een door de lidstaten vastgestelde grondwaterkwaliteitsnorm (o.g.v. artikel 3). Een significante en aanhoudende stijgende trend is elke statistisch en uit milieu-oogpunt significante toename van de concentratie van een verontreinigende stof, groep verontreinigende stoffen of indicator van verontreiniging in het grondwater, die overeenkomstig artikel 5 moet worden omgekeerd. De definitie van 'inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater' is relevant met betrekking tot de reikwijdte van de richtlijn en ziet op het als gevolg van menselijke activiteiten direct of indirect inbrengen van verontreinigende stoffen in het grondwater.

### ► ARTIKEL 3

Bij de beoordeling van de chemische toestand van een grondwaterlichaam of een groep grondwaterlichamen gebruiken de lidstaten de grondwaterkwaliteitsnormen als bedoeld in bijlage I en door de lidstaten vast te stellen drempelwaarden voor verontreinigende stoffen, groepen verontreinigende stoffen en indicatoren van verontreiniging. Drempelwaarden kunnen worden vastgesteld op nationaal niveau, op het niveau van het stroomgebieddistrict of het deel van het internationaal stroomgebieddistrict dat binnen het grondgebied van een lidstaat ligt, of op het niveau van een grondwaterlichaam of een groep grondwaterlichamen.

De lidstaten zorgen ervoor dat voor grondwaterlichamen die door twee of meer lidstaten worden gedeeld, en voor grondwaterlichamen waarbinnen grondwater over de grens van een lidstaat stroomt, de vaststelling van drempelwaarden door de betrokken lidstaten wordt gecoördineerd. Indien een grondwaterlichaam of een groep grondwaterlichamen zich tot buiten het grondgebied van de Gemeenschap uitstrekt, wordt er door de betrokken lidstaten naar gestreefd om in samenwerking met de betrokken niet-lidstaten drempelwaarden vast te stellen. Bij deze grensoverschrijdende samenwerking wordt aangesloten bij de KRW (artikel 3).

De lidstaten stellen uiterlijk op 22 december 2008 voor het eerst de drempelwaarden vast en deze worden bekendgemaakt in de stroomgebiedbeheersplannen.

De lidstaten wijzigen de lijst van drempelwaarden indien uit nieuwe informatie blijkt dat een drempelwaarde moet worden vastgesteld voor een nieuwe stof of een bestaande drempelwaarde moet worden gewijzigd, dan wel dat een eerder van de lijst geschrapte drempelwaarde opnieuw moet worden opgenomen, ten einde de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen. Drempelwaarden kunnen van de lijst worden geschrapt indien het betrokken grondwaterlichaam niet langer door de desbetreffende verontreinigende stoffen, groepen verontreinigende stoffen of indicatoren van verontreiniging gevaar loopt.

Wijzigingen in de lijst van drempelwaarden worden in het kader van de periodieke herziening van de stroomgebiedbeheersplannen bekendgemaakt.

#### ► ARTIKEL 4

De lidstaten beoordelen de chemische toestand van een grondwaterlichaam volgens een in de richtlijn omschreven procedure. Een grondwaterlichaam wordt geacht in een goede chemische grondwatertoestand te verkeren indien:

- a de relevante monitoring erop wijst dat aan de voorwaarden van de KRW is voldaan; of
- b de waarden voor de grondwaterkwaliteitsnormen en de drempelwaarden in geen enkel monitoringpunt in dat grondwaterlichaam of in die groep van grondwaterlichamen worden overschreden; of
- d de waarde voor een grondwaterkwaliteitsnorm of de drempelwaarde in een of meer monitoringpunten overschreden wordt, maar door een passend onderzoek wordt bevestigd dat:
  - I op basis van de beoordeling de concentraties verontreinigende stoffen die de grondwaterkwaliteitsnormen of de drempelwaarden overschrijden, rekening houdend met de omvang van het betrokken grondwaterlichaam, niet worden beschouwd als een significant milieurisico;
  - II is voldaan aan de andere in de KRW genoemde voorwaarden voor een goede chemische toestand van grondwater;
  - III voor grondwaterlichamen die zijn bestemd voor de winning van drinkwater, is voldaan aan de voorschriften van artikel 7 lid 3 KRW;
  - IV de geschiktheid voor menselijk gebruik van het grondwaterlichaam of van één van de lichamen in de groep grondwaterlichamen niet significant door verontreiniging is aangetast.

De punten voor grondwatermonitoring moeten zo worden gekozen dat een samenhangend totaalbeeld van de chemische toestand van het grondwater en representatieve monitoringgegevens wordt verkregen.

De lidstaten publiceren een samenvatting van de beoordeling van de chemische toestand van het grondwater in de stroomgebiedbeheersplannen. In deze samenvatting, die wordt opgesteld op het niveau van het stroomgebieddistrict of van het deel van het international stroomgebieddistrict dat op het grondgebied van een lidstaat ligt, wordt ook toegelicht op welke wijze overschrijdingen van de grondwaterkwaliteitsnormen of de drempelwaarden bij afzonderlijke monitoringpunten bij de eindbeoordeling in aanmerking zijn genomen.

Indien de toestand van een grondwaterlichaam als goed wordt aangemerkt, nemen de lidstaten overeenkomstig artikel 11 KRW de maatregelen die nodig kunnen zijn voor de bescherming van de aquatische ecosystemen, terrestrische ecosystemen en van gebruik van grondwater door de mens dat afhangt van het gedeelte van het grondwaterlichaam dat wordt vertegenwoordigd door het monitoringpunt of de monitoringpunten waarin de waarde voor een grondwaterkwaliteitsnorm of de drempelwaarde is overschreden.

#### ► ARTIKEL 5

De lidstaten stellen iedere significante en aanhoudende stijgende trend vast in de concentratie van verontreinigende stoffen, groepen verontreinigende stoffen of indicatoren van verontreiniging in grondwaterlichamen of groepen grondwaterlichamen die als gevaar lopend zijn aangemerkt en zij bepalen het beginpunt voor een omkering in de trend. Door middel van het KRW-maatregelenprogramma dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat verontreiniging geleidelijk verminderd en dat voorkomen wordt dat de grondwatertoestand achteruit gaat.

De lidstaten bepalen het beginpunt voor een trendomkering als percentage van de in bijlage I vastgestelde grondwaterkwaliteitsnormen voor grondwater en van de krachtens artikel 3 vastgestelde drempelwaarden, op basis van de vastgestelde trend en het bijbehorende milieurisico.

De lidstaten geven in de stroomgebiedbeheersplannen een samenvatting van:

- a de wijze waarop de trendbeoordeling vanuit afzonderlijke monitoringpunten in een grondwaterlichaam, of een groep grondwaterlichamen, ertoe heeft bijgedragen dat er in die lichamen een significante en aanhoudende stijgende trend in de concentratie van verontreinigende stoffen of een omkering in die trend is vastgesteld, en
- b de redenen voor de vastgestelde beginpunten.



Indien dit nodig is om het effect te beoordelen van bestaande verontreinigingspluimen in grondwaterlichamen die de verwezenlijking van de doelstellingen in artikel 4 KRW in gevaar kunnen brengen, met name pluimen uit puntbronnen en verontreinigde grond, voeren de lidstaten aanvullende trendbeoordelingen uit voor aangetroffen verontreinigende stoffen, om zich ervan te vergewissen dat de pluimen vanuit verontreinigde locaties zich niet verspreiden, de chemische toestand van het grondwaterlichaam of de groep grondwaterlichamen niet doen verslechteren, noch een risico vormen voor de menselijke gezondheid en het milieu.

De resultaten van deze beoordelingen worden kort vermeld in de stroomgebied-beheersplannen.

#### ► ARTIKEL 6

Om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken, zorgen de lidstaten ervoor dat het KRW-maatregelenprogramma het volgende omvat:

- a alle nodige maatregelen met de bedoeling om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen in het grondwater worden ingebracht. Bij het vaststellen van die stoffen, houden de lidstaten in het bijzonder rekening met gevaarlijke stoffen die behoren tot de families of groepen verontreinigende stoffen genoemd in bijlage VIII KRW, punten 1 tot en met 6, alsook met de stoffen die behoren tot de families of groepen verontreinigende stoffen genoemd in de punten 7 tot en met 9, indien deze als gevaarlijk worden beschouwd;
- b voor verontreinigende stoffen opgesomd in bijlage VIII KRW die niet als gevaarlijk worden beschouwd en andere niet in die bijlage vermelde niet-gevaarlijke verontreinigende stoffen die volgens de lidstaten een bestaand of potentieel verontreinigingsrisico vormen, alle maatregelen die nodig zijn om de inbreng in het grondwater te beperken om ervoor te zorgen dat die inbreng de goede chemische toestand van grondwater niet doet verslechteren, en geen significante en aanhoudende stijgende trend in de concentraties van verontreinigende stoffen in het grondwater veroorzaakt. Bij die maatregelen wordt rekening gehouden met de beste praktijken, waaronder de beste milieupraktijken en de beste beschikbare technieken die in de toepasselijke communautaire wetgeving worden genoemd.

Met het oog op de vaststelling van de drempelwaarden kunnen de lidstaten, bij wijze van eerste stap, de omstandigheden bepalen waaronder de in bijlage VIII KRW opgenomen verontreinigende stoffen, met name de in punt 7 van die bijlage

bedoelde essentiële metalen en hun verbindingen, al dan niet als gevaarlijk moeten worden beschouwd.

Inbreng van verontreinigende stoffen uit diffuse bronnen van verontreiniging, die gevolgen heeft voor de chemische toestand van het grondwater, wordt in aanmerking genomen wanneer zulks technisch mogelijk is.

Onverminderd strengere communautaire wetgeving kunnen de lidstaten beslissen dat de hierboven genoemde maatregelen niet gelden voor de inbreng van verontreinigende stoffen die:

- a het resultaat is van overeenkomstig met artikel 11, lid 3, onder j KRW toegestane directe lozingen;
- b door de bevoegde autoriteiten wordt beschouwd als voorkomend in een hoeveelheid of concentratie die zo klein is dat enig onmiddellijk of toekomstig gevaar van achteruitgang van de kwaliteit van het ontvangende grondwater uitgesloten is;
- c het gevolg is van ongevallen of uitzonderlijke omstandigheden van natuurlijke oorsprong die redelijkerwijs niet te voorzien, te voorkomen of te mitigeren waren;
- d het resultaat is van overeenkomstig met artikel 11, lid 3, onder f) KRW toegestane kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen;
- e door de bevoegde autoriteiten wordt geacht technisch niet te voorkomen of te beperken te zijn zonder gebruik te maken van:
  - 1 maatregelen die het risico voor de menselijke gezondheid of voor de kwaliteit van het milieu als geheel zouden vergroten; of
  - 2 onevenredig kostbare maatregelen om hoeveelheden verontreinigende stoffen uit vervuilde bodem of ondergrond te verwijderen, of anderszins te zorgen dat insijpeling daarvan kan worden beheerst;
- f het resultaat is van ingrepen in oppervlaktewater ten behoeve van, onder andere, het verminderen van de gevolgen van overstromingen en droogte en het beheer van water en waterwegen, ook op internationaal niveau.

Dergelijke activiteiten, met inbegrip van losmaken, baggeren, verplaatsing en plaatsing van sedimenten in oppervlaktewater, worden uitgevoerd overeenkomstig algemene bindende voorschriften, en, waar passend, op grond van deze voorschriften verleende vergunningen en toestemmingen, die door de lidstaten met betrekking tot deze activiteiten zijn opgesteld, op voorwaarde dat deze inbreng geen gevaar vormt voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b) KRW voor de betrokken waterlichamen zijn vastgesteld.

Van de uitzonderingen onder a. tot en met f. mag alleen gebruik worden gemaakt, wanneer de bevoegde instanties van de lidstaten hebben vastgesteld dat er een efficiënte monitoring van de betrokken grondwaterlichamen wordt uitgevoerd. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten houden een inventaris van de uitzonderingen bij met het oog op kennisgeving, op verzoek, aan de Commissie.

#### ► ARTIKEL 7

In de periode tussen 16 januari 2009 en 22 december 2013 wordt bij nieuwe vergunningprocedures in de zin van de artikelen 4 en 5 van de oude Grondwaterrichtlijn rekening gehouden met de vereisten vastgelegd in de artikelen 3, 4 en 5 van deze richtlijn.

#### *Technische aanpassingen en herzieningen*

Bepaalde delen van de bijlagen kunnen worden aangepast en de bijlagen worden in ieder geval uiterlijk op 16 januari 2013 herzien en vervolgens om de zes jaar.

Op 16 januari 2009 moet aan de verplichtingen van de Grondwaterrichtlijn worden voldaan.

#### ► BIJLAGEN

De grondwaterkwaliteitsnormen staan in bijlage I van de richtlijn. Er zijn normen voor nitraten (50 mg/l) en werkzame stoffen in bestrijdingsmiddelen (0,1 µg/l 0,5 µg/l totaal). Bestrijdingsmiddelen zijn gewasbeschermingsmiddelen en biociden als omschreven in richtlijn 91/414/EEG of richtlijn 98/8/EG. De bepalingen van deze laatste richtlijnen (risicobeoordeling) blijven onverminderd van toepassing. Indien voor een gegeven grondwaterlichaam het vermoeden bestaat dat de toepassing van deze grondwaterkwaliteitsnormen ertoe kan leiden dat de in artikel 4 KRW neergelegde milieudoelstellingen voor de bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt, of kan resulteren in een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die wateren of in significante schade aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn, moeten overeenkomstig artikel 3 en bijlage II van de Grondwaterrichtlijn strengere drempelwaarden worden vastgesteld. De in verband met een dergelijke drempelwaarde vereiste programma's en maatregelen gelden ook voor activiteiten onder de werkingssfeer van de Nitraatrichtlijn.

Bijlage II bevat de Richtsnoeren voor de vaststelling van drempelwaarden door de lidstaten overeenkomstig artikel 3. De lidstaten bepalen voor alle verontrei-

nigende stoffen de drempelwaarden op grond waarvan (conform artikel 5 KRW) wordt vastgesteld dat grondwaterlichamen of groepen grondwaterlichamen het gevaar lopen geen goede chemische toestand van het grondwater te bereiken. De drempelwaarden worden zodanig vastgesteld dat, mochten de monitoringresultaten in een representatief monitoringpunt de drempelwaarden overschrijden, dit wijst op een risico dat niet is voldaan aan een of meer van de voorwaarden voor een goede chemische toestand van het grondwater.

De Grondwaterrichtlijn kent minimumlijsten van verontreinigende stoffen en indicatoren waarvoor de lidstaten de vaststelling van drempelwaarden moeten overwegen. Dit betreft stoffen of ionen of indicatoren die zowel natuurlijk als ten gevolge van menselijke activiteiten kunnen voorkomen (arsenicum, cadmium, lood, kwik, ammonium, chloride, sulfaat) en synthetische (door de mens gemaakte) stoffen (trichloorethyleen, tetrachloorethyleen) en ten slotte parameters voor zout- of andere indringing.

De lidstaten dienen de volgende informatie te verstrekken met betrekking tot de verontreinigende stoffen waarvoor een drempelwaarde is bepaald. In het stroomgebiedbeheersplan moet een samenvatting van de gevolgde procedure bij de vaststelling van de drempelwaarden worden opgenomen, evenals informatie over het aantal grondwaterlichamen dat als risicolopend is aangemerkt en over de verontreinigende stoffen en de indicatoren van verontreiniging, die tot deze indeling bijdragen, met inbegrip van de waargenomen concentraties/waarden. Voorts dienen meer feitelijke gegevens over de gevaarlopende grondwaterlichamen te worden verstrekt alsmede de drempelwaarden die van toepassing zijn. Van belang is ook dat informatie wordt verstrekt over de drempelwaarden en het verband van deze met (in het geval van natuurlijk voorkomende stoffen) de waargenomen achtergrondconcentraties; milieukwaliteitsdoelstellingen en andere geldende waterbeschermingsnormen op nationaal, communautair of internationaal niveau, en alle relevante informatie betreffende toxicologische en ecotoxicologische kenmerken, persistentie en het vermogen tot bioaccumulatie, en de dispersie-eigenschappen van de verontreinigende stoffen.

Met betrekking tot zoutconcentraties ten gevolge van menselijke activiteiten mogen de lidstaten drempelwaarden voor sulfaat en chloride of voor conductiviteit vaststellen.

Bijlage III ziet op de beoordeling van de chemische toestand van grondwater, waarbij een grote rol is weggelegd voor de analyse van kenmerken op grond van de KRW en monitoringresultaten.

Bijlage IV handelt over de vaststelling en omkering van significante en aanhoudende stijgende trends en geeft een regeling voor het vaststellen van de beginpunten van de omkering van trends.

### 18.3 IMPLEMENTATIE VAN DE GRONDWATERRICHTLIJN

Er is formeel nog geen implementatiewetgeving voor de nieuwe Grondwatterrichtlijn. Dat neemt niet weg dat er ook nu al kwaliteitsnormen gelden voor grondwater in het Nederlandse recht, al hoefden op grond van de oude Grondwatterrichtlijn geen kwaliteitsnormen te worden vastgesteld.<sup>550</sup>

De kwaliteitsnormen en drempelwaarden zullen moeten worden omgezet in wettelijke regels. De Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water voorzorg reeds in deze mogelijkheid door te bepalen dat de kwaliteitsnormen op grond van de KRW worden vastgesteld op grond van Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, meer in het bijzonder in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. De vast te stellen kwaliteitseisen en drempelwaarden in deze AMvB en eventueel de provinciale verordeningen zijn nog niet vastgesteld. Ook de overige bepalingen moeten nog worden omgezet.

### 18.4 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Aangenomen kan worden dat de normen voor grondwater zowel van belang zijn bij de besluitvorming op nationaal niveau (toelating gewasbeschermingsmiddelen met gebruiksvoorschriften en nationaal mestbeleid en -regelgeving, bodembeschermingswetgeving) als op regionaal niveau (aanvullende voorschriften in provinciale verordeningen voor ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur). Afhankelijk van de wijze van vormgeving zal ook het waterschap en het Rijk als waterbeheerder in meer of mindere mate te maken kunnen krijgen met de normen voor de grondwaterkwaliteit. Dit is denkbaar bij de directe inbreng van stoffen, maar zal vooral het geval zijn bij de indirecte inbreng van stoffen, wanneer activiteiten op of in de (water)bodem plaatsvinden. Het is nog onduidelijk of ook de mestregelgeving moet worden aangepast.

Heel belangrijk zijn de uitzonderingsmogelijkheden die in de Grondwatterrichtlijn zijn opgenomen. Voor de drinkwatervoorziening is van belang dat oeverfiltratie en duinwaterinfiltratie mogelijk blijven met een beroep op de uitzonderingsbepalingen (kunstmatige aanvulling van grondwater).<sup>551</sup> Voor de waterbeheerder is van bijzonder belang dat een uitzondering mogelijk is indien er sprake is van ingrepen in oppervlaktewater ten behoeve van, onder andere, het verminderen van de gevolgen van overstromingen en droogte en het beheer van water en water-

wegen, ook op internationaal niveau.<sup>552</sup> Dergelijke activiteiten, met inbegrip van losmaken, baggeren, verplaatsing en plaatsing van sedimenten in oppervlaktewater, moeten dan wel worden uitgevoerd overeenkomstig een wettelijke regeling en conform een eventueel noodzakelijke vergunning. Van deze uitzonderingsgrond mag alleen gebruik worden gemaakt indien de inbreng van de verontreinigende stoffen geen gevaar vormt voor het verwezenlijken van de algemene milieudoelstellingen van de KRW. Er mag ook alleen van de uitzonderingen gebruik worden gemaakt, indien er een efficiënte monitoring van de betrokken grondwaterlichamen wordt uitgevoerd. Deze bepaling is niet alleen relevant voor grote rivierverruimingswerkzaamheden zoals die worden uitgevoerd in het kader van de PKB Ruimte voor de Rivier, maar ook voor reguliere onderhoudswerkzaamheden ten behoeve van het behouden van voldoende waterberging in watergangen. Grote projecten als de Maaswerken liepen in het verleden tegen vragen aan omtrent de kwestie of het storten van baggerspecie in diepe putten geoorloofd was onder de oude Grondwatterrichtlijn. Mits onder de hiervoor genoemde voorwaarden, biedt de nieuwe Grondwatterrichtlijn hiertoe in ieder geval de mogelijkheden. Ten slotte kunnen ook de te maken kosten reden zijn om een beroep te doen op een van de uitzonderingsbepalingen.

Recent is door het RIVM onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van fasering en doelverlaging voor grondwater,<sup>553</sup> in navolging van het onderzoek dat gedaan is naar de fasering en doelverlaging voor oppervlaktewater.<sup>554</sup>

<sup>552</sup> | Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de ABRvS van 5 en 12 december 2007 inzake de Grondwatterrichtlijn, welke zijn behandeld in hoofdstuk 10.

<sup>553</sup> | Zijp e.a. 2007.

<sup>554</sup> | Syncera Water 2005.

<sup>550</sup> | Zie hierover Van Beelen 2007 en Wuijts e.a. 2007.

<sup>551</sup> | Zie hierover Van Rijswick 2004b.

☞ *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60*



19 | RICHTLIJN MILIEUKWALITEITSNORMEN

OPPERVLAKTEWATER<sup>555</sup>

555 | Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60, Brussel 17-7-2006, COM(2006) 397 definitief, 2006/0129 (COD). Over de richtlijn is een politiek akkoord bereikt in de Milieuraad van 28 juni 2007, de Raad heeft op 12 december 2007 een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld. De belangrijkste wijzigingen zijn in dit hoofdstuk verwerkt, maar nadrukkelijk wordt opgemerkt dat nog geen definitieve richtlijntekst beschikbaar is.

556 | Deze lijst is opgenomen in beschikking 2455/2001/EG.

557 | Richtlijn 82/176/EEG; richtlijn 83/513/EEG; richtlijn 84/156/EEG; richtlijn 84/491/EEG en richtlijn 86/280/EEG.

558 | COM(2006) 398 definitief.

## 19.1 ALGEMENE TOELICHTING

Op dit moment ligt een voorstel voor een dochterrichtlijn bij de Kaderrichtlijn water voor waarin milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld voor bepaalde prioritaire stoffen en een aantal aanvullende stoffen. De richtlijn ziet in het bijzonder op milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. De nieuwe Grondwaterrichtlijn reguleert kwaliteitsnormen voor grondwater. Doel van deze Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen is het bereiken van een goede chemische toestand van het oppervlaktewater in overeenstemming met de bepalingen en doelstellingen van artikel 4 van de KRW.

De richtlijn is een dochterrichtlijn van de Kaderrichtlijn water en maakt deel uit van de strategie ter bestrijding van waterverontreiniging zoals opgenomen in artikel 16 van de KRW. Als eerste deel van deze strategie is een lijst van 33 prioritaire stoffen vastgesteld die op het communautaire niveau aandacht behoeven omdat ze een bedreiging vormen voor het milieu en het water in het bijzonder.<sup>556</sup> Deze richtlijn met milieukwaliteitsnormen breidt deze lijst uit met een aantal andere stoffen en stelt voor deze stoffen milieukwaliteitsnormen vast. De KRW schrijft voor dat op Europees niveau niet alleen kwaliteitsnormen worden vastgesteld op basis van artikel 16 lid 7 KRW, maar ook dat er communautaire emissiebeheersingsmaatregelen voor deze stoffen op basis van artikel 16 lid 6 en 8 KRW worden vastgesteld. Dat is echter in het voorstel voor deze richtlijn milieukwaliteitsnormen niet gebeurd, omdat de Commissie van oordeel is dat er al voldoende emissiebeheersingsmaatregelen bestaan op grond van andere milieuriichtlijnen. De Commissie verwijst onder andere naar de maatregelen die zijn voorgeschreven in communautaire regelgeving inzake chemische stoffen, waaronder REACH, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de IPPC-richtlijn en de thematische strategieën inzake het mariene beleid en een duurzaam pesticidengebruik.

Het richtlijnvoorstel milieukwaliteitsnormen voorziet in de intrekking van een aantal bestaande dochterrichtlijnen met kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld op grond van richtlijn 76/464/EEG.<sup>557</sup>

Bij de richtlijn hoort een mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van chemische verontreiniging van oppervlaktewater in de Europese Unie.<sup>558</sup>

De rechtsgrondslag van de richtlijn is net als de KRW artikel 175 lid 1 EG-Verdrag.

Bijlage II van de Richtlijn milieukwaliteitsnormen zal bijlage X bij de KRW vervangen.

## 19.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

De richtlijn bevat de volgende elementen:

- vaststelling van milieukwaliteitsnormen inclusief de mogelijkheid van een 'mengzone' c.q. overschrijdingsgebied (artikel 1-4);
- vaststelling van een inventaris van lozingen, emissies en verliezen aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de doelstellingen inzake vermindering of stopzetting worden gehaald (artikel 5). De termijn voor het halen van de stopzettingsdoelstelling is 2025;
- de introductie van een uitzonderingsgrond voor grensoverschrijdende waterverontreiniging (artikel 6);
- een evaluatiebepaling (artikel 7);
- intrekking van bijlage X bij de KRW;
- intrekking van de oudere dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464 en de vaststelling van overgangsbepalingen (artikelen 8, 9 en 10).

De richtlijn ziet alleen op het vaststellen van milieukwaliteitsnormen op gemeenschapsniveau voor prioritaire stoffen en bepaalde geselecteerde andere verontreinigende stoffen. De normen verschillen voor landoppervlaktewater en ander oppervlaktewater.

Er worden twee soorten kwaliteitsnormen vastgesteld: jaarlijkse gemiddelden (JG genoemd) (ter bescherming tegen langetermijn- en chronische effecten) en maximaal toelaatbare concentraties (MAC genoemd) (ter bescherming van kortetermijn-, rechtstreekse en acute ecotoxische effecten). Op de lidstaten rust de verplichting ervoor te zorgen dat hun oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de kwaliteitsnormen en dat de concentraties van bepaalde stoffen (deel A en B van bijlage I) in sedimenten en biota niet toenemen.

Deze verplichting wordt aangemerkt als een resultaatsverplichting (zie uitvoeriger hoofdstuk 17 over de KRW).

Voor metalen mogen lidstaten rekening houden met achtergrondniveaus en bio-beschikbaarheid (bijlage I deel B onder 3).

De richtlijn introduceert in artikel 4 het begrip mengzone, een overgangsgebied voor overschrijding. Dit is een in te stellen gebied in de nabijheid van lozingspunten voor delen van een waterlichaam waar de milieukwaliteitsnormen niet kunnen worden gehaald als gevolg van een te hoog gehalte aan verontreinigende stoffen van de effluenten. Aan deze gebieden zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- de kwaliteitsnorm mag in de mengzone worden overschreden mits dit geen gevolgen heeft voor deze normen in de rest van het betreffende oppervlaktewaterlichaam (artikel 4 lid 1);
- de grenzen van de mengzone rond de lozingspunten moeten door de lidstaten worden vastgesteld en een beschrijving van de begrenzing moet worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan (artikel 4 lid 2);
- de mengzone dient proportioneel te zijn (artikel 4 lid 3).

### 19.3 IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN INZAKE MILIEUKWALITEITSNORMEN

Op basis van de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water zullen de milieukwaliteitseisen voor water (grondwater en oppervlaktewater) worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Een groot deel van de kwaliteitseisen waar deze richtlijn op ziet bestond al op basis van oudere Europese waterrichtlijnen en is ook in het Nederlandse recht geïmplementeerd, in het bijzonder in de AMvB Besluit kwaliteitseisen en monitoring water en in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.

Op dit moment wordt een AMvB voorbereid waarin de kwaliteitsnormen worden opgenomen die worden vastgesteld op grond van de KRW en de bijbehorende dochterrichtlijnen. Onduidelijk is op dit moment nog hoe de kwaliteitseisen in het nationale recht zullen worden vormgegeven.

### 19.4 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Op zich is het niet nieuw dat milieukwaliteitsnormen worden aangemerkt als resultaatsverplichtingen.<sup>559</sup> Ook bij de oudere waterrichtlijnen was dit reeds het geval. Desondanks zal er bij de besluitvorming in de praktijk terdege rekening gehouden moeten worden met dit gegeven, zeker nu het waterbeheer met de KRW uitgaat van een stroomgebiedbenadering. Men kan niet alleen maar rekening houden met de gevolgen van bepaalde lozingen en emissies in het eigen beheersgebied, maar zal ook rekening moeten houden met de effecten benedenstrooms. Aangenomen kan worden dat de normen voor oppervlaktewater zowel van belang zijn bij de besluitvorming op nationaal niveau (vaststellen Nota waterhuishouding, vaststellen plannen op aanpalende beleidsterreinen als milieu, natuur, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, eventuele verlening Wm-vergunningen door de Minister van VROM, toelating gewasbeschermingsmiddelen met gebruiksvoorschriften en nationaal mestbeleid en -regelgeving, bodembeschermingswetgeving) als op regionaal niveau (provinciale omgevingsplannen, aanvullende voorschriften in provinciale verordeningen voor ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur, milieuvergunningen die door

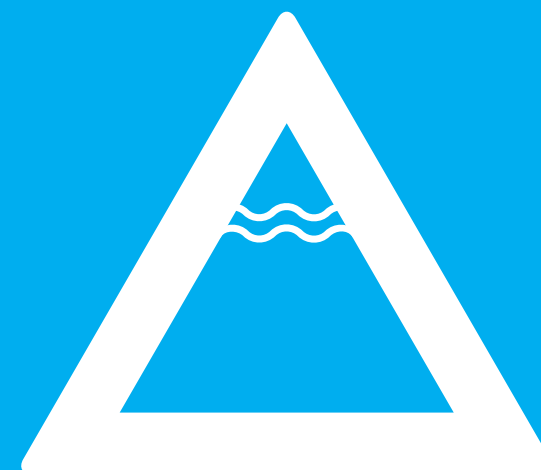
GS worden verleend). Ook het waterschap en het Rijk als waterbeheerder zullen in meer of mindere mate te maken kunnen krijgen met de normen voor de oppervlaktewaterkwaliteit. Dit is zowel denkbaar ten aanzien van de te verlenen Wvo-vergunningen als bij allerhande feitelijke maatregelen die worden genomen. Te zijner tijd zullen de milieukwaliteitsnormen van invloed moeten zijn op het vaststellen van de beheersplannen en het verlenen van de watervergunningen, het verlenen van eventuele vrijstellingen en ontheffingen en het nemen van feitelijke maatregelen.

Van belang voor de praktijk van het waterbeheer is de uitzonderingsmogelijkheid van de mengzone. Bedacht moet echter worden dat deze uitzonderingsmogelijkheid aan voorwaarden is gebonden; ze geldt slechts voor een beperkt aangewezen gebied, én ze geldt slechts voor verontreiniging vanuit lozingspunten.<sup>560</sup> Ook de eventuele uitzonderingsgrond voor grensoverschrijdende verontreiniging kan van groot belang zijn voor de Nederlandse praktijk van het waterbeheer.

<sup>560</sup> | Zie uitvoeriger Van Rijswijk & Vogelezang-Stoute 2007.

<sup>559</sup> | Zie uitvoeriger Van Rijswijk 2007a.

↳ *Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's<sup>561</sup>*



## 20.1 ALGEMENE TOELICHTING

De Hoogwaterrichtlijn is op 26 november 2007 in werking getreden en dient uiterlijk op 26 november 2009 in het Nederlandse recht te zijn geïmplementeerd. Ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk was de Hoogwaterrichtlijn nog niet in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Naar alle waarschijnlijkheid zal implementatie ook niet meer geschieden in de thans geldende waterwetgeving, maar in de Waterwet, waarvan de inwerkingtreding niet vóór januari 2009 wordt verwacht.<sup>562</sup> Vanzelfsprekend is er ten aanzien van de implementatie en toepassing van de Hoogwaterrichtlijn nog geen jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG of van nationaal rechtelijke instanties.

In dit hoofdstuk zal een overzicht worden gegeven van de verplichtingen die voor de lidstaten uit de Hoogwaterrichtlijn voortvloeien. Ook zal in worden gegaan op de mogelijkheden voor en de aandachtspunten bij implementatie van de Hoogwaterrichtlijn in het Nederlandse recht. Omdat implementatie in het Nederlandse recht nog geen feit is en er geen jurisprudentie is over de uitleg van een aantal belangrijke verplichtingen uit de Hoogwaterrichtlijn, zal daarbij de nodige voorzichtigheid worden betracht. Wel wordt getracht de belangrijkste implementatievraagstukken en de in de Hoogwaterrichtlijn gebruikte onduidelijke begrippen te duiden, waarbij een handreiking voor een mogelijke oplossing(srichting) van deze implementatievraagstukken zal worden gegeven, alsmede een indicatie zal worden gegeven van de betekenis van de belangrijkste onduidelijke begrippen.

De Hoogwaterrichtlijn heeft tot doel een kader te scheppen voor de beoordeling en het beheer van overstromingsgerelateerde risico's voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid op (deel) stroomgebiedniveau. Daarnaast wordt met de richtlijn beoogd een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de milieudoelstellingen uit andere Gemeenschapswetgeving. Er is voor gekozen om dit kader op Gemeenschapsniveau vast te stellen, omdat deze doelstelling niet voldoende door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en wegens de omvang of gevolgen van de te treffen maatregelen beter op Gemeenschapsniveau kan worden verwezenlijkt. Een gecoördineerde en geïntegreerde aanpak van hoogwaterproblematiek op Gemeenschapsniveau levert een aanzienlijke toegevoegde waarde op en komt de doeltreffendheid van de bescherming tegen overstromingen ten goede.<sup>563</sup>

Hoewel de Kaderrichtlijn water en de in dat kader te nemen maatregelen zullen bijdragen aan de afzwakking van gevolgen van overstromingen, is deze niet

primair gericht op de vermindering van het overstromingsrisico en houdt die richtlijn evenmin rekening met eventuele toekomstige overstromingsrisico's ten gevolge van klimaatverandering. De Hoogwaterrichtlijn haakt aan bij de stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn. De toepassing en uitvoering van de beide richtlijnen dienen zoveel mogelijk te worden gecoördineerd en geïntegreerd, zodat zoveel mogelijk gebruik kan worden gemaakt van gemeenschappelijke synergieën en voordelen.

Er wordt een aanpak voorgesteld in drie stappen, waarbij in een eerste fase op basis van een *voorlopige risicobeoordeling* de gebieden worden aangewezen waar een aanzienlijk overstromingsrisico bestaat, de *overstromingsrisicogebieden*<sup>564</sup>. Vervolgens worden voor deze overstromingsrisicogebieden *overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten* opgesteld, die de basis vormen voor het vaststellen van prioriteiten en technische, financiële en politieke besluiten met betrekking tot het beheer van overstromingsrisico (fase 2). Aan de hand van deze kaarten dienen voor de betrokken stroomgebiedsdistricten, met inbegrip van kustgebieden, uiteindelijk *overstromingsrisicobeheerplannen* te worden opgesteld. In de beheersplannen worden de doelstellingen voor het beheer van de overstromingsrisico's in de (deel) stroomgebieden vastgesteld en worden de maatregelen opgenomen waarmee de lidstaat die doelstellingen wil verwezenlijken (fase 3). In elke fase dient te worden gezorgd voor coördinatie binnen stroomgebieden die het grondgebied van meerdere lidstaten en/of derde landen bestrijken, coördinatie met de Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60/EG) en inspraak van het publiek. Deze drie-fasencyclus dient om de zes jaar te worden herhaald.

Gelet op de diverse geografische, hydrologische en vestigingspatronen in de EU krijgen de lidstaten in de richtlijn een grote mate van vrijheid bij de vaststelling van de doelstellingen voor het beheer van overstromingsrisico's, bij het bepalen van de maatregelen die met het oog daarop moeten worden getroffen en de termijn waarbinnen de in de overstromingsrisicobeheerplannen opgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd.

Uitgangspunt bij het opnemen van de maatregelen in overstromingsrisicobeheerplannen is het solidariteitsbeginsel. De beheersplannen van een lidstaat mogen geen maatregelen bevatten die leiden tot een toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen landen binnen hetzelfde (deel)stroomgebied, tenzij dat met de betrokken lidstaten is overeengekomen.

564 | Overstromingsrisicogebieden zijn de gebieden die de lidstaten op grond van artikel 5 Hoogwaterrichtlijn aan de hand van de uitkomsten van de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling (artikel 4 Hoogwaterrichtlijn) moeten aanwijzen.

563 | Zie overweging 5 van de considerans bij de Hoogwaterrichtlijn.



## 20.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

Met de richtlijn wordt beoogd een kader vast te stellen voor de beoordeling en het beheer van overstromingsrisico's, teneinde de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid te beperken. Daarnaast draagt zij bij aan de verwezenlijking van de milieudoelstellingen die zijn vastgelegd in reeds van kracht zijnde Gemeenschapswetgeving.

### ► ARTIKEL 2

In de richtlijn wordt onder overstroming verstaan: het tijdelijk onder water staan van grond die normaliter niet door water is bedekt. Voorts is in artikel 2 een niet-limitatieve lijst opgenomen van soorten overstromingen, waarvan overstromingen door rivieren, overstromingen door de zee in kustgebieden en overstromingen van rioolstelsels voor Nederland met name relevant zijn. Gelet op deze ruime definitie van overstroming kan daaronder tevens wateroverlast worden begrepen. Overstromingen ten gevolge van grondwater kunnen ook onder deze definitie worden geschaard.<sup>565</sup> De richtlijn biedt de lidstaten evenwel de mogelijkheid om overstromingen van rioolstelsels van de reikwijdte van de richtlijn uit te sluiten.

Ook het begrip overstromingsrisico is artikel 2 gedefinieerd: de kans dat zich een overstroming voordoet in combinatie met de mogelijke negatieve gevolgen voor van een overstroming voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid. De richtlijn gaat dus evenals het Nederlandse hoogwaterbeleid uit van de risicobenadering (kans x gevolg = overstromingsrisico).

De definities van rivier, stroomgebied, deelstroomgebied en stroomgebieddistrict zijn overgenomen uit de Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60/EG).

Volgens de definitie van overstroming valt daaronder ook het passief dan wel actief onder water zetten van bergingsgebieden of noodoverloopgebieden teneinde overstromingen elders te voorkomen. Bergingsgebieden en noodoverloopgebieden bergen maar incidenteel water, zodat sprake is van land dat normaliter niet onder water staat. Uit de considerans lijkt echter te kunnen worden afgeleid dat met het begrip overstroming niet wordt bedoeld op het doelbewust onder water zetten of laten lopen van land als beschermingsmaatregel. Blijkens de considerans zijn overstromingen niet te voorkomen natuurverschijnselen (overweging 2)

die levens kunnen kosten, mensen op de vlucht drijven, schade berokkenen aan het milieu, economische ontwikkeling ernstig in gevaar brengen en de economische bedrijvigheid van de Gemeenschap ontwrichten (overweging 1). De inzet van bergingsgebieden of noodoverloopgebieden is geen natuurverschijnsel, maar is juist een doelbewuste keuze van de waterbeheerder om schadelijke gevolgen van overstromingen in andere gebieden te voorkomen.

Hoewel de inzet van bergingsgebieden of noodoverloopgebieden gelet op letterlijke bewoordingen van de in artikel 2 gegeven definitie onder het begrip overstroming kan worden geschaard, is waarschijnlijk dat deze maatregel ter voorkoming of beperking van schadelijke gevolgen van overstromingen gelet op het doel van de richtlijn niet onder die definitie valt. De inzet van bergingsgebieden en noodoverloopgebieden kan dan ook beter worden beschouwd als een maatregel om de kans op overstromingen te verminderen in de zin van artikel 7 lid 3 van de richtlijn dan als een overstroming die negatieve gevolgen heeft voor de te beschermen waarden genoemd in artikel 1, of als een relevant gegeven dat ingevolge artikel 6 lid 4 onder d op de overstromingskaarten moet worden aangegeven.

Ook als de gecontroleerde overstroming van gebieden onder de definitie van artikel 2 lid 1 zou vallen, zal in die gebieden het overstromingsrisico relatief klein zijn. Hoewel de overstromingskans van een bergingsgebied relatief groot is, zijn de negatieve gevolgen daarvan zeer beperkt, aangezien dergelijke gebieden juist van tevoren worden aangewezen vanwege het weinig kapitaalintensieve grondgebruik dat daar plaatsvindt (en kan plaatsvinden). Het overstromingsrisico van een bergingsgebied zal dan ook doorgaans kleiner zijn dan het overstromingsrisico in andere binnendijks gelegen gebieden.

### ► ARTIKEL 3

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt aangesloten bij de op grond van artikel 3 Kaderrichtlijn water vastgestelde regelingen ten aanzien van de indeling van stroomgebieden, de toewijzing van die gebieden aan stroomgebieddistricten en de aanwijzing van de stroomgebiedautoriteiten. De lidstaten kunnen er evenwel voor kiezen om op dit punt af te wijken van de Kaderrichtlijn water. Zo kunnen lidstaten een andere bevoegde stroomgebiedautoriteit aanwijzen (sub a). Daarnaast kunnen de lidstaten overgaan tot het vaststellen van bepaalde kustgebieden of afzonderlijke stroomgebieden en deze aan andere beheerseenheden toewijzen dan zij in het kader van de Kaderrichtlijn water hebben gedaan (sub b).

565 | Zie ook artikel 5 lid 7 Hoogwaterrichtlijn.

Indien lidstaten besluiten gebruik te maken van de mogelijkheid om in afwijking van de Kaderrichtlijn water stroomgebieden vast te stellen en/of stroomgebieden aan andere beheerseenheden toe te wijzen, zijn de lidstaten verplicht om de Commissie daarvan in kennis te stellen en daarbij de informatie te verstrekken die in bijlage I van de Kaderrichtlijn water is opgenomen. Het betreft onder meer informatie ten aanzien van het geografische gebied van het stroomgebiedsdistrict, de naam en het adres, de juridische status en verantwoordelijkheden van de bevoegde autoriteit en - in geval van grensoverschrijdende stroomgebiedsdistricten - de institutionele betrekkingen die de lidstaten aangegaan zijn met het oog op coördinatie.<sup>566</sup>

566 | Zie hoofdstuk 17 over de Kaderrichtlijn water.

#### ► ARTIKEL 4

De lidstaten dienen voor ieder stroomgebiedsdistrict of daarvan afwijkende beheerseenheid, of voor het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat op hun grondgebied is gelegen, uiterlijk op 22 december 2011 een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling te hebben verricht,<sup>567</sup> opdat op basis van reeds beschikbare informatie of daaruit gemakkelijk af te leiden informatie de mogelijke overstromingsrisico's kunnen worden beoordeeld. Die informatie kan onder meer bestaan uit verslagen en onderzoeken naar lange termijn ontwikkelingen, in het bijzonder de gevolgen van klimaatverandering voor het optreden van overstromingen. De voorlopige overstromingsrisicobeoordeling omvat in ieder geval:

567 | Zie artikel 4 lid 4 Hoogwaterrichtlijn.

- a kaarten van het stroomgebiedsdistrict op geschikte schaal, waarop de grenzen van de stroomgebieden, de deelstroomgebieden en, voor zover aanwezig, kustgebieden worden aangegeven, alsmede de topografie en het grondgebruik;
- b een beschrijving van de overstromingen die zich in het verleden hebben voorgedaan en die significant nadelige effecten hebben gehad op de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid, waarvan nog steeds de kans bestaat dat zich in de toekomst soortgelijke overstromingen voordoen. Daarbij worden in ieder geval vermeld de omvang van de overstroming, de waterafvoerroutes en de negatieve effecten die de overstroming tot gevolg had, zoals het aantal slachtoffers, de economische en milieuschade en schade aan het cultureel erfgoed;
- c een beschrijving van de belangrijkste overstromingen die zich in het verleden hebben voorgedaan waarvan bij soortgelijke overstromingen in de toekomst aanzienlijke negatieve effecten zijn te voorzien;

En afhankelijk van de specifieke behoeften van de lidstaten:

- d een beoordeling van de mogelijke negatieve gevolgen van toekomstige overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid. Waarbij, voor zover mogelijk, rekening wordt gehouden met aspecten als de topografie, de ligging van waterlopen en hun algemene hydrologische en geomorfologische kenmerken, de rol van uiterwaarden die het water op natuurlijke wijze vasthouden, de doelmatigheid van bestaande door de mens aangelegde werken ter bescherming tegen overstromingen, de locatie van bevolkte gebieden, gebieden met economische bedrijvigheid en ontwikkelingen op lange termijn, waaronder de effecten van klimaatverandering op het plaatsvinden van overstromingen.

De voorlopige overstromingsrisicobeoordeling vindt in beginsel plaats op grond van informatie ten aanzien van overstromingen die zich in het verleden hebben voorgedaan. De beoordeling van toekomstige overstromingen, die niet kunnen worden afgeleid uit overstromingen in het verleden, is facultatief (sub d).

Voor zover er sprake is van internationale stroomgebiedsdistricten of beheerseenheden die met andere lidstaten worden gedeeld, verplicht het derde lid tot een adequate informatie-uitwisseling tussen de bevoegde stroomgebiedautoriteiten.

Artikel 13 bevat een uitzondering op de verplichting voor de lidstaten om voor stroomgebieden, deelstroomgebieden of kustgebieden een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling te verrichten met betrekking tot de gebieden waarvoor de lidstaten:

- a reeds vóór 22 december 2010 aan de hand van een risicobeoordeling hebben vastgesteld dat daar een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of kan worden verwacht en deze overstromingsrisicogebieden als zodanig overeenkomstig artikel 5 lid 1 hebben aangemerkt;
- b dan wel reeds vóór 22 december 2010 hebben besloten de in artikel 6 bedoelde overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten op te stellen en de in artikel 7 bedoelde overstromingsrisicobeheerplannen op te stellen.

Uiterlijk in 2018 en daarna om de zes jaar dient de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling te worden getoetst en zo nodig te worden bijgesteld, waarbij rekening dient te worden gehouden met de te verwachte effecten van klimaatverandering op het plaatsvinden van overstromingen (artikel 14 lid 1).

## ► ARTIKEL 5

Op basis van de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling dienen lidstaten voor ieder stroomgebiedsdistrict of een deel van een internationaal stroomdistrict de gebieden aan te geven, waarvoor zij concluderen dat een significant overstromingsrisico bestaat of kan worden verwacht. Deze gebieden zijn de hiervoor reeds genoemde overstromingsrisicogebieden.<sup>568</sup> De vaststelling van overstromingsrisicogebieden is een wezenlijk onderdeel van de Hoogwaterrichtlijn, omdat de belangrijkste verplichtingen uit de Hoogwaterrichtlijn, waaronder de verplichting om overstromingsgevaar-, overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen vast te stellen, uitsluitend gelden voor de overstromingsrisicogebieden die overeenkomstig artikel 5 zijn aangewezen.

Of een significant overstromingsrisico in een gebied kan worden verwacht, kan onder meer afhankelijk zijn van de te verwachte gevolgen van toekomstige klimaatveranderingen.<sup>569</sup> Ten aanzien van gebieden waarvoor nu nog geen significant overstromingsrisico bestaat, kan dat risico ten gevolge van verwachte zeespiegelstijging en verhoogde rivierafvoeren wel degelijk ontstaan. Voor zover te verwachten is dat voor een gebied een significant overstromingsrisico zal ontstaan, zal dat gebied als overstromingsrisicogebied moeten worden aangewezen.

In de richtlijn wordt niet omschreven wat onder een significant overstromingsrisico moet worden verstaan. Het is in de eerste plaats aan de lidstaten om te concluderen dat zich in een gebied (een toekomstig) significant overstromingsrisico voordoet. Overweging 10 van de considerans vermeldt slechts dat het overstromingsrisico in dun bevolkte of onbevolkte gebieden met weinig economische activa of geringe ecologische waarde doorgaans als niet-significant wordt beschouwd. Daarmee is evenwel nog niet gezegd wanneer er wel sprake is van een significant overstromingsrisico, zodat de lidstaten dienaangaande een grote mate van beoordelingsvrijheid lijkt toe te komen. Lidstaten lijken de reikwijdte van de Hoogwaterrichtlijn daarmee in belangrijke mate te kunnen beïnvloeden. Hoe ver lidstaten daar in kunnen gaan, zal uiteindelijk door het Hof van Justitie in de EG moeten worden bepaald.

De vaststelling van overstromingsrisicogebieden die in een internationaal stroomgebiedsdistrict of een andere lidstaatoverschrijdende beheerseenheid zijn gelegen, dient tussen de betrokken lidstaten te worden gecoördineerd. De begrenzing van gebieden met significant overstromingsrisico zal dus doorgaans niet kunnen worden bepaald door landsgrenzen, tenzij de landsgrens toevalligerwijs samenvalt met de begrenzing van het overstromingsrisicogebied. Dat laatste zal aan de hand

van de voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen van beide lidstaten moeten worden gemotiveerd. Aangezien de beoordelingsvrijheid van lidstaten groot is, valt niet uit te sluiten dat de lidstaten het niet eens zijn over de kwalificatie van een grensoverschrijdend gebied als overstromingsrisicogebied. Wellicht dat een lidstaat die het gebied als overstromingsrisicogebied wenst aan te merken, gebruik kan maken van de regeling voor conflictoplossing, genoemd in artikel 8 lid 5 Hoogwaterrichtlijn.

## ► ARTIKEL 6

Voor de gebieden waarvan op grond van artikel 5 is vastgesteld dat een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of redelijkerwijs te verwachten is, dienen de lidstaten op het niveau van stroomgebiedsdistrict, of in voorkomend geval een beheerseenheid als bedoeld in artikel 3, overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten op te stellen. De verplichting om overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten vast te stellen, bestaat dus uitsluitend ten aanzien van de aangewezen overstromingsrisicogebieden. De kaarten dienen op een passende schaal te worden vastgesteld. Welke schaal passend is, zal afhankelijk zijn van de geografische omstandigheden en het grondgebruik.

Overstromingsgevaarkaarten bestrijken de geografische gebieden die zouden kunnen overstromen volgens de volgende scenario's:

- scenario I: kleine kans op overstromingen of scenario's van buitengewone gebeurtenissen;
- scenario II: middelgrote kans op overstromingen (waarbij kans op herhaling kleiner of gelijk is aan 1/100);
- scenario III: grote kans op overstromingen (indien van toepassing).

Voor scenario's I en III wordt de kans op herhaling niet in de richtlijn vermeld, maar waarschijnlijk kan ervan uit worden gegaan dat een grote kans op overstromingen (scenario III) een herhalingskans heeft van meer dan één keer in de honderd jaar (groter dan 1/100). Wat precies onder scenario I moet worden verstaan is lastiger te bepalen, aangezien niet duidelijk is waar een middelgrote kans overgaat in een kleine kans. Omdat de richtlijn daarover zelf geen uitsluitel biedt, is het aannemelijk dat lidstaten die grens zelf kunnen bepalen. Van belang is op te merken dat een kleine kans op overstromingen nog niet betekent dat het overstromingsrisico eveneens klein is. Indien de nadelige gevolgen van een overstroming maar groot genoeg zijn, kan een kleine overstromingskans nog wel grote risico's met zich meebrengen.

<sup>568</sup> | Zie paragraaf 20.1.

<sup>569</sup> | Maar kan ook van andere factoren afhankelijk zijn, zoals bodemdaling.

Voor elk van deze scenario's wordt vermeld:

- a de omvang van de overstroming;
- b de waterdiepte of, indien van toepassing, het waterniveau;
- c de stroomsnelheid of waterdebiet, indien van toepassing.

Waar de overstromingsgevaarkaarten uitsluitend de kans op overstroming en de hydrologische toestand bij een dergelijke overstroming in kaart brengen, brengen de overstromingsrisicokaarten de gevolgen van overstromingen volgens de drie scenario's in kaart. De overstromingsrisicokaarten dienen aan de hand van een aantal gegevens voor elk van de in lid 3 beschreven scenario's een beeld te geven van de potentiële negatieve gevolgen van de bij die scenario's behorende overstromingen. Die gegevens betreffen:

- a het indicatieve aantal potentiële slachtoffers;
- b het type economische bedrijvigheid van het potentieel getroffen gebied;
- c installaties als bedoeld in bijlage I van de IPPC-richtlijn (96/61/EG) die in geval van overstroming voor incidentele verontreiniging kunnen zorgen en de uit hoofde van bijlage IV van de Kaderrichtlijn water aangewezen beschermde gebieden. Het gaat dan om:
  - drinkwatergebieden als bedoeld in artikel 7 Kaderrichtlijn water;
  - recreatiewateren met inbegrip van zwemwateren als bedoeld in de Zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG);
  - nutriëntengevoelige gebieden, inclusief de kwetsbare zones die ingevolge de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) zijn aangewezen en de kwetsbare gebieden die overeenkomstig Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EEG) zijn aangewezen; en
  - de in het kader van bescherming van habitats of soorten aangewezen gebieden, voor zover de watertoestand daarvoor van belang is, waaronder de gebieden die in het kader van de Vogel- en de Habitatrichtlijn zijn aangewezen (richtlijn 79/409/EEG respectievelijk 92/43/EEG);
- d andere informatie die de lidstaat nuttig acht, zoals vermelding van gebieden waar overstromingen met grote verplaatsing van sediment en puinstromen kunnen voorkomen, alsmede informatie over andere belangrijke bronnen van vervuiling.

Ten aanzien van kustgebieden waar een passend beschermingsniveau wordt geboden (lid 6) en gebieden waar overstroming door grondwater wordt veroorzaakt (lid 7), kunnen lidstaten besluiten om uitsluitend voor scenario I overstromingsgevaarkaarten op stellen. Of sprake is van een passend beschermingsniveau voor

de kustgebieden, is aan de beoordeling van de lidstaten overgelaten. Logischerwijs hoeven voor deze gevallen dan ook alleen de gevolgen van een scenario I-overstroming op een overstromingsrisicokaart in kaart te worden gebracht.

De overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten moeten uiterlijk op 22 december 2013 zijn vastgesteld (lid 8), dus een jaar nadat de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling moet zijn voltooid. Omdat de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten uitsluitend hoeven te worden vastgesteld voor de overstromingsrisicogebieden, zal voorafgaand daaraan duidelijk moeten zijn welke gebieden als overstromingsrisicogebied zijn aangewezen. De overstromingsgevaarkaarten en de overstromingsrisicokaarten worden uiterlijk op 22 december 2019 en daarna om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgesteld (artikel 14 lid 2).

Wanneer er vóór 22 december 2010 reeds overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten zijn opgesteld, waarvan het informatieniveau in overeenstemming is met artikel 6, kunnen de lidstaten op grond van artikel 13 lid 2 besluiten die kaarten te gebruiken. In dat geval hoeft de lidstaat dus niet opnieuw overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten op te stellen.

#### ► ARTIKEL 7

Artikel 7 verplicht de lidstaten om op basis van de kaarten die in het kader van de voorlopige overstromingsrisicobeoordeling zijn vervaardigd, per stroomgebiedsdistrict *gecoördineerde* overstromingsrisicobeheerplannen vast te stellen voor de gebieden waarvan op grond van artikel 5 is geconcludeerd dat daarvoor een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of redelijkerwijs kan worden verwacht (overstromingsrisicogebieden).<sup>570</sup> In die overstromingsrisicobeheerplannen moeten de lidstaten adequate doelstellingen vaststellen voor het beheer van de overstromingsrisico's in de overstromingsrisicogebieden, met de nadruk op de vermindering van de potentiële negatieve gevolgen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid, en de verkleining van de kans op overstromingen en, indien nodig geacht, op niet-structurele initiatieven en/of de reductie van de kans op overstromingen. Bij het bepalen van de doelstellingen wordt uitgegaan van het reduceren van zowel de overstromingskansen als de negatieve gevolgen van een overstroming.

Niet alleen de doelstellingen dienen in de overstromingsrisicobeheerplannen te worden opgenomen, ook de maatregelen waarmee die doelstellingen zullen worden verwezenlijkt moeten in het plan worden opgenomen. Daarnaast dienen de

<sup>570</sup> | Zie artikel 5 Hoogwater-richtlijn.

beheersplannen de in deel A van de bijlage vermelde onderdelen te bevatten. Bijlage A bevat onder I de elementen die moeten worden opgenomen in de voor de eerste maal opgestelde overstromingsrisicobeheersplannen. Het gaat om:

- 1 de conclusies van voorlopige overstromingsrisicobeoordeling (artikel 4) in de vorm van een summier kaart van het stroomgebieddistrict of de beheerseenheid waarop de overstromingsrisicogebieden (artikel 5) zijn afgebeeld;
- 2 de overeenkomstig artikel 6 opgestelde of overeenkomstig artikel 13 reeds geldende overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten en de conclusies uit die kaarten;
- 3 een beschrijving van de overeenkomstig artikel 7, lid 2, vastgestelde doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer;
- 4 een samenvatting van de maatregelen waarmee de doelstellingen van het overstromingsrisicobeheer zullen worden verwezenlijkt met inbegrip van de overeenkomstig artikel 7 genomen maatregelen en de in het kader van andere communautaire besluiten genomen overstromingsgerelateerde maatregelen, met inbegrip van de MER-richtlijn,<sup>571</sup> de Seveso II-richtlijn,<sup>572</sup> de Smb-richtlijn<sup>573</sup> en de Kaderrichtlijn water<sup>574</sup> en de prioritering van deze maatregelen;
- 5 indien beschikbaar, voor gedeelde stroomgebieden of deelstroomgebieden een beschrijving van de door de betrokken lidstaten vastgestelde methodologie voor de kosten-batenanalyse die wordt gebruikt bij het beoordelen van maatregelen met grensoverschrijdende gevolgen.

Onder II van bijlage A worden de verplichte elementen genoemd met betrekking tot de uitvoering van het overstromingsrisicobeheersplan. In het plan moet worden opgenomen:

- 1 een beschrijving van prioriteiten en de wijze waarop de vorderingen bij de uitvoering van het plan zullen worden gevolgd;
- 2 een samenvatting van de maatregelen/acties op het gebied van publieke voorlichting en inspraak;
- 3 een lijst van bevoegde autoriteiten en eventueel een beschrijving van het coördinatieproces van de werkzaamheden binnen een internationaal stroomgebieddistrict en van het coördinatieproces van de werkzaamheden met de Kaderrichtlijn water.

In de overstromingsrisicobeheersplannen dient rekening te worden gehouden met de relevante aspecten, zoals kosten en baten, omvang van overstromingen en waterafvoerroutes, gebieden waar overstromingswater zou kunnen worden vastgehouden (zoals natuurlijke overstromingsgebieden), de milieudoelstellingen

van artikel 4 Kaderrichtlijn water, bodem- en waterbeheer, ruimtelijke ordening, grondgebruik, natuurbehoud, scheepvaart en haveninfrastructuur. Deze niet-limitatieve opsomming van aspecten brengt tot uitdrukking dat een doelmatig overstromingsrisicobeheer moet worden geïntegreerd in andere daarvoor relevante beleidsterreinen, volgens het beginsel van geïntegreerd stroomgebiedbeheer. Nauwe coördinatie met andere maatregelen en ingrepen die van invloed zijn op het overstromingsrisicobeheer alsook met maatregelen die juist gevolgen kunnen ondervinden van het overstromingsrisicobeheer, is volgens de richtlijn noodzakelijk.

Alle facetten van overstromingsrisicobeheer moeten in de overstromingsrisicobeheersplannen aan de orde komen, met speciale nadruk op preventie, bescherming en paraatheid, met inbegrip van de voorspelling van overstromingen en systemen gericht op de vroegtijdige waarschuwing voor overstromingen. De kenmerken van het betrokken stroomgebied of deelstroomgebied dienen daarbij in beschouwing te worden genomen.

Overstromingsrisicobeheersplannen kunnen tevens voorzien in de bevordering van een duurzaam grondgebruik en de verbetering van voorzieningen om water vast te houden. Daarmee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de maatregelen in het kader van het overstromingsrisicobeheer tevens kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen van de Kaderrichtlijn water en Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarbij kan worden gedacht aan de aanleg van een oppervlaktewaterlichaam of bergingsgebied in het kader van het overstromingsrisicobeheer waarmee tevens een bijdrage wordt geleverd aan de beperking van de gevolgen van perioden van droogte, de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam (artikel 1 lid 1 sub e Kaderrichtlijn water) of aan het herstel of behoud van waterafhankelijke soorten of habitats (artikel 6 Habitatrichtlijn). Maatregelen in het kader van de trits vasthouden-bergen-afvoeren kunnen ook in deze context worden beschouwd.

Het gecontroleerd onder water zetten van bepaalde gebieden in tijden van hoogwater wordt in de Hoogwaterrichtlijn ook uitdrukkelijk als maatregel genoemd. In Nederland kan daarbij onderscheid worden gemaakt tussen bergingsgebieden en noodoverloopgebieden. Daarbij behoren de bergingsgebieden tot het watersysteem en zijn als zodanig object van het reguliere waterbeheer, terwijl noodoverloopgebieden geen deel uitmaken van het watersysteem en dus geen object van waterbeheer zijn. In de Waterwet wordt een bergingsgebied dan ook aangemerkt als een waterstaatswerk,<sup>575</sup> terwijl een noodoverloopgebied in de Waterwet geen

<sup>571</sup> | Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

<sup>572</sup> | Richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

<sup>573</sup> | Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's.

<sup>574</sup> | Richtlijn 2000/60/EG.

<sup>575</sup> | Zie artikel 1.1 Waterwet

576 | Zie artikel 1 jo 5.19 Waterwet. Voor gebieden die planologisch zijn bestemd voor de tijdelijke berging van water en niet tot een oppervlaktewaterlichaam behoren, geldt van rechtswege de plicht om de tijdelijke berging van water te gedogen.

bijzondere status heeft. Noodoverloopgebieden behoren tot het terrein van de rampenbestrijding, waarvoor de waterbeheerders niet primair verantwoordelijk zijn. Overigens voorziet de Waterwet voor bergingsgebieden in een afzonderlijke regeling.<sup>576</sup>

Het vierde lid bevat een uitwerking van het solidariteitsbeginsel (of het beginsel van niet afwentelen). Overstromingsrisicobeheerplannen die in een lidstaat worden opgesteld, mogen geen maatregelen bevatten die door hun omvang en gevolgen leiden tot een *aanzienlijke* toename van het overstromingsrisico's in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen binnen hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied, tenzij die maatregelen gecoördineerd zijn en de betrokken lidstaten daarover in het kader van artikel 8 overeenstemming hebben bereikt. De solidariteitsverplichting uit deze bepaling ziet derhalve niet alleen op de binnen hetzelfde (deelstroom)gebied gelegen lidstaten, maar ook op landen die geen lid zijn van de EU, maar wel binnen hetzelfde (deel)stroomgebied zijn gelegen.

De cruciale vraag om te kunnen bepalen of een maatregel al dan niet in een overstromingsrisicobeheerplan mag worden opgenomen is: leidt de desbetreffende maatregel tot een *aanzienlijke* toename van het overstromingsrisico? Blijkbaar staat de richtlijn een geringe toename van overstromingsrisico in andere landen toe. Op voorhand is derhalve moeilijk in te schatten in welke mate een toename van het overstromingsrisico op grond van de Hoogwaterrichtlijn is toegestaan. Het Hof van Justitie van de EG zal uiteindelijk (per geval) moeten bepalen in welke mate een maatregel in het kader van het overstromingsrisicobeheer van een lidstaat mag leiden tot een toename van het overstromingsrisico in een ander land binnen hetzelfde stroomgebied.

Bovendien lijkt de solidariteitsverplichting, zoals deze in artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn is verwoord, een beperkte betekenis te hebben. In de eerste plaats omdat de solidariteitsverplichting niet zover lijkt te gaan, dat de lidstaten ook verplicht zijn om een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in een ander land te voorkomen. Wel kunnen in dat kader afspraken worden gemaakt tussen lidstaten en niet-lidstaten onderling. De overeengekomen maatregelen kunnen door de lidstaat in zijn overstromingsrisicobeheerplan worden opgenomen.

Verder lijkt de beperkte betekenis te kunnen worden afgeleid uit de wijze waarop de solidariteitsverplichting in artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn is geformuleerd. Het feit dat in overstromingsrisicobeheerplannen geen maatregelen mogen wor-

den opgenomen die het overstromingsrisico in andere landen aanzienlijk vergroten, betekent immers nog niet dat het lidstaten verboden is om dergelijke maatregelen te treffen. Tot slot kunnen ook (en misschien wel juist) andere handelingen dan maatregelen in het kader van het overstromingsrisicobeheer, zoals het bouwen in uiterwaarden, leiden tot een toename van overstromingsrisico's in andere landen binnen hetzelfde (deel)stroomgebied.

Gelet op het voorgaande is niet onwaarschijnlijk dat het Hof van Justitie van de EG de solidariteitsverplichting in zijn jurisprudentie nader zal moeten uitleggen.

De lidstaten moeten erop toezien dat de overstromingsrisicobeheerplannen uiterlijk op 22 december 2015 voltooid en bekendgemaakt zijn (lid 5). Zij kunnen ingevolge artikel 13 lid 3 besluiten om overstromingsrisicobeheerplannen te gebruiken die vóór 22 december 2010 zijn voltooid, mits de inhoud van dat plan voldoet aan de in artikel 7 opgenomen vereisten.

Overstromingsrisicobeheerplannen moeten uiterlijk op 22 december 2021 en daarna om de zes jaar worden getoetst en zonodig worden bijgesteld (artikel 14 lid 3). Daarbij worden tevens de in bijlage B van de richtlijn genoemde onderdelen opgenomen. Het betreft:

- 1 wijzigingen of bijstellingen die zijn aangebracht na de bekendmaking van de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan, met inbegrip van een samenvatting van de toetsingen overeenkomstig artikel 14;
- 2 een beoordeling van de vooruitgang die met het oog op het verwezenlijken van de in artikel 7, lid 2, bedoelde doelstellingen is geboekt;
- 3 een beschrijving van de maatregelen uit de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan die gepland waren, maar niet werden uitgevoerd, en een verklaring voor het niet-uitvoeren ervan;
- 4 een beschrijving van de extra maatregelen die zijn getroffen na de bekendmaking van de vorige versie van het overstromingsrisicobeheerplan.

#### ► ARTIKEL 8

Artikel 8 bevat voornamelijk afstemmings- en coördinatieverplichtingen met andere landen binnen hetzelfde (deel)stroomgebied bij het vaststellen van overstromingsrisicobeheerplannen. Onderscheid wordt gemaakt tussen volledig binnen de lidstaat gelegen nationale stroomgebiedsdistricten (a), volledig binnen de Gemeenschap gelegen internationale stroomgebiedsdistricten (b) en internationale stroomgebiedsdistricten die zich uitstrekken tot buiten het grondgebied van de Gemeenschap (c).

**a Volledig binnen de lidstaat gelegen nationale stroomgebiedsdistricten (lid 1)**

De lidstaten dienen te verzekeren dat voor stroomgebiedsdistricten en beheerseenheden als bedoeld in artikel 3 die volledig tot hun grondgebied behoren één overstromingsrisicobeheerplan wordt opgesteld. De richtlijn biedt de mogelijkheid om meerdere overstromingsrisicobeheerplannen vast te stellen, mits die plannen op het niveau van het stroomgebiedsdistrict worden gecoördineerd.

**b Volledig binnen de Gemeenschap gelegen internationale stroomgebiedsdistricten (lid 2)**

Voor internationale stroomgebiedsdistricten of beheerseenheden die volledig tot binnen het grondgebied van de Gemeenschap zijn gelegen, dienen de lidstaten erop toe te zien dat coördinatie plaatsvindt met het doel om één internationaal overstromingsrisicobeheerplan te vervaardigen. Ook hier kan worden gekozen voor het vervaardigen van meerdere overstromingsbeheersplannen, zolang deze maar op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict worden gecoördineerd.

Indien dergelijke plannen niet tot stand komen, dienen de lidstaten overstromingsrisicobeheerplannen te vervaardigen voor ten minste de delen van het internationale stroomgebiedsdistrict die binnen hun eigen grondgebied zijn gelegen. Die plannen moeten voor zover mogelijk op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict worden gecoördineerd. Wanneer een lidstaat om wat voor reden dan ook niet wil meewerken aan de vervaardiging van één internationaal overstromingsrisicobeheerplan of de coördinatie van meerdere overstromingsrisicobeheerplannen op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict, kunnen de binnen hetzelfde internationale stroomgebiedsdistrict gelegen lidstaten, zich daar niet achter verschuilen. De lidstaten zullen dan in ieder geval voor het gedeelte van hun eigen grondgebied overstromingsrisicobeheerplannen moeten vaststellen.

**c Internationale stroomgebiedsdistricten die zich uitstrekken tot buiten het grondgebied van de Gemeenschap (lid 3)**

Ten aanzien van internationale stroomgebiedsdistricten of beheerseenheden die worden gedeeld met niet-lidstaten dient de lidstaat te streven naar één internationaal overstromingsrisicobeheerplan of een geheel van overstromingsbeheersplannen die op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict worden gecoördineerd. Anders dan onder b. betreft het hier geen verplichting voor de lidstaten om toe te zien op de coördinatie van de door de lidstaten

vastgestelde overstromingsbeheersplannen, maar slechts een streven naar coördinatie. Omdat de betrokken niet-lidstaat niet aan de richtlijn gebonden is en dus uit dien hoofde niet tot afstemming is gehouden, is dat ook verklaarbaar. De lidstaat zal zich echter wel moeten inspannen om zijn overstromingsrisicobeheerplan(nen) af te stemmen op het beleid van de niet-lidstaat die in hetzelfde internationale stroomgebiedsdistrict is gelegen. Een verdrag met de betrokken staat zou in dat geval uitkomst kunnen bieden.

Indien niet-lidstaten die een deelstroomgebied met een lidstaat delen dat nodig achten, dienen de overstromingsrisicobeheerplannen genoemd onder b. en c. te worden aangevuld met gedetailleerdere overstromingsrisicobeheerplannen die op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict worden gecoördineerd. Deze bepaling biedt landen die geen lidstaat zijn, maar wel een deelstroomgebied delen met een of meer lidstaten, de mogelijkheid om de lidstaten te verplichten om de door hen vastgestelde en onderling gecoördineerde overstromingsrisicobeheerplannen ook op het niveau van het internationale stroomgebied te coördineren.

Indien een lidstaat een probleem constateert dat gevolgen heeft voor het overstromingsrisicobeheer van zijn wateren en niet door de lidstaat zelfstandig kan worden opgelost, kan de desbetreffende lidstaat zijn probleem voorleggen aan de Commissie en aan andere lidstaten die het aangaat.<sup>577</sup> Daarbij kan de lidstaat aanbevelingen doen over de oplossing van zijn probleem. De Commissie dient binnen zes maanden te reageren op een verslag van de lidstaten of de door de lidstaten gedane aanbevelingen. De problemen kunnen enerzijds ontstaan door handelingen (of een nalaten) van een lidstaat binnen hetzelfde stroomgebied, zoals het onvoldoende meewerken van een lidstaat om te komen tot een gecoördineerd overstromingsrisicobeheer of het toestaan van activiteiten door de desbetreffende lidstaat die het overstromingsrisico in een andere lidstaat vergroot. Anderzijds kan een probleem zich voordoen door buiten de macht van de lidstaten gelegen omstandigheden, die een toename van het overstromingsrisico tot gevolg kunnen hebben. Daarbij kan worden gedacht aan een verandering van de geomorfologische kenmerken van het watersysteem.

**► ARTIKEL 9**

Dit artikel bevat de verplichting voor de lidstaten om passende maatregelen te treffen om de toepassing van de Hoogwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn water te coördineren. Daarbij dienen de lidstaten in het bijzonder te zoeken naar mogelijkheden voor de verbetering van de efficiëntie, informatie-uitwisseling en

<sup>577</sup> | Zie artikel 8 lid 5 Hoogwaterrichtlijn.

de verwezenlijking van gemeenschappelijke synergieën en voordelen met betrekking tot de milieudoelstellingen genoemd in artikel 4 Kaderrichtlijn water. De richtlijn noemt in dat kader een aantal specifieke maatregelen:

- 1 De informatie die de overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten bevatten, dient consistent te zijn met de informatie die overeenkomstig de Kaderrichtlijn water naar buiten is gebracht. De periodieke toetsingen van de analyses en beoordelingen als bedoeld in artikel 5 Kaderrichtlijn water moeten worden gecoördineerd met de Kaderrichtlijn water en kunnen daarmee verder worden geïntegreerd.
- 2 De vervaardiging (en latere bijstelling) van overstromingsrisicobeheerplannen wordt gecoördineerd en mogelijk geïntegreerd met de toetsingen van de stroomgebiedbeheersplannen als bedoeld in 13 lid 7 Kaderrichtlijn water.
- 3 Ook de actieve participatie van alle betrokken partijen dient, voor zover mogelijk, gecoördineerd te worden met artikel 14 van de Kaderrichtlijn water.

De vaststelling van stroomgebiedbeheersplannen in het kader van de Kaderrichtlijn water en overstromingsrisicobeheerplannen in het kader van de Hoogwaterrichtlijn zijn elementen van één geïntegreerd stroomgebiedbeheer, zodat deze om zoveel mogelijk moeten worden gecoördineerd en geïntegreerd. Door middel van coördinatie en integratie van beide plannen kunnen deze plannen elkaar versterken en gebruik maken van potentiële synergieën en (milieu- en kosten) voordelen. De meest kostenefficiënte en duurzame manier om overstromingsrisicobeheersmaatregelen uit te werken en uit te voeren, is de beide plannings- en verslaggevingsprocessen te integreren, zodat verspilling van administratieve en publieke middelen kan worden voorkomen.

Hoewel artikel 9 lidstaten aanspoort om de toepassing van de Hoogwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn water te integreren, kan daaruit geen harde verplichting tot integratie worden afgeleid. Coördinatie tussen de toepassing van de Hoogwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn water is wel verplicht. De bij de vervaardiging van overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten gebruikte informatie dient in ieder geval consistent te zijn met de informatie die in het kader van de Kaderrichtlijn water is verstrekt.

#### ► ARTIKEL 10

De voorlopige risicobeoordeling, de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen dienen overeenkomstig de toepasselijke communautaire regelgeving ter beschikking van het publiek te

worden gesteld.<sup>578</sup> Daarnaast dienen lidstaten actieve participatie van betrokken partijen te stimuleren bij het opstellen, toetsen en bijstellen van overstromingsrisicobeheerplannen.

#### ► ARTIKEL 11 EN 12

Deze artikelen geven de Commissie de bevoegdheid om technische opmaakvoorschriften vast te stellen ten behoeve van de verwerking van gegevens, waaronder statistische en cartografische gegevens en het doorgeven van deze gegevens aan de Commissie.

#### ► ARTIKEL 13

De overgangsmaatregelen bieden de lidstaten de mogelijkheid om af te zien van het vaststellen van een voorlopige risicobeoordeling, mits zij vóór 22 december 2010 over een risicobeoordeling beschikken die voldoet aan de vereisten die door de richtlijn aan dergelijke documenten worden gesteld. Eveneens kunnen lidstaten overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten alsmede overstromingsrisicobeheerplannen gebruiken die zij vóór 22 december 2010 hebben vastgesteld, mits de kaarten en plannen voldoen aan de eisen die de richtlijn daarvoor stelt.

#### ► ARTIKEL 14 T/M 19

In dit hoofdstuk is de zesjaarlijkse toetsingscyclus met betrekking tot de voorlopige overstromingsrisicobeoordelingen, overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen neergelegd (artikel 14). Bij de eerste twee toetsingen dienen de lidstaten rekening te houden met de vermoedelijke effecten van klimaatverandering. Klimaatverandering (en als gevolg daarvan ook zeespiegelstijging) kan er immers toe leiden dat meer of grotere gebieden als overstromingsrisicogebied moeten worden aangemerkt en dat de kans op overstromingen en daarmee ook het overstromingsrisico in dergelijke gebieden toeneemt, waarop de in het beheersplan op te nemen maatregelen zullen moeten worden afgestemd. Bij gelijkblijvende doelstellingen zullen derhalve extra maatregelen in het beheersplan moeten worden opgenomen om de toename van het overstromingsrisico door klimaatveranderingen te neutraliseren.

Artikel 15 en 17 bevatten verplichtingen met betrekking tot het ter beschikking stellen van de voor de uitvoering van de richtlijn relevante informatie. Het betreft onder meer verplichtingen om de Commissie in kennis te stellen van de vastgestelde en bijgestelde voorlopige risicobeoordelingen, overstromingsgevaar-

578 | Richtlijn 2003/35/EG tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, PB. L 156/17.



en overstromingsrisicokaarten en overstromingsrisicobeheerplannen. Ingevolge artikel 17 dienen de lidstaten de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn in werking te laten treden. Implementatie in Nederlandse wetgeving zal derhalve uiterlijk 26 november 2009 een feit moeten zijn. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee. Wanneer de lidstaten die bepalingen vaststellen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar de richtlijn verwezen.

Artikel 16 verplicht de Commissie om zesjaarlijks verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de richtlijn, waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen van klimaatverandering.

### 20.3 IMPLEMENTATIE VAN DE HOOGWATERRICHTLIJN

Omdat de Hoogwaterrichtlijn nog maar pas geleden in werking is getreden, is de richtlijn nog niet in het Nederlandse recht geïmplementeerd. De lidstaten hebben tot uiterlijk 26 november 2009 om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te laten treden. In deze paragraaf zal worden gezien in hoeverre de wetgeving en het beleid met betrekking tot hoogwaterbescherming reeds in overeenstemming is met de Hoogwaterrichtlijn en op welke punten aanpassing noodzakelijk zal zijn. Tevens zal aandacht worden besteed aan implementatiemogelijkheden en een aantal aspecten dat daarbij van belang zou kunnen zijn.

#### 20.3.1 De Nederlandse praktijk

In het algemeen kan worden opgemerkt dat twee uitgangspunten van de richtlijn, te weten de risicobenadering en stroomgebiedbenadering reeds in Nederlandse wetgeving (waaronder ook toekomstige wetgeving) en beleid zijn verankerd. De richtlijn is gericht op het op stroomgebiedniveau in kaart brengen van overstromingsrisico's voor gebieden die daarvoor gevoelig zijn alsmede op het, eveneens op stroomgebiedniveau, vaststellen van beschermingsdoelen en maatregelenprogramma's, waarmee de lidstaten de gestelde doelen willen verwezenlijken. Daarbij laat de Hoogwaterrichtlijn de lidstaten veel beleidsvrijheid.

Het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van de bescherming tegen overstromingen is reeds geënt op de deze risicobenadering. Overstromingskansen en gevolgen worden in kaart gebracht aan de hand waarvan het overstromingsrisico wordt bepaald. Aan de hand van een kosten-batenanalyse kan vervolgens worden bepaald in hoeverre dat overstromingsrisico acceptabel is.

In Nederland is het waterbeheer, met uitzondering van het grondwaterbeheer en rioleringsbeheer, verdeeld over het Rijk en de waterschappen. Het Rijk heeft het beheer over het hoofdwatersysteem, waaronder kustverdediging en de grote rivieren, terwijl de waterschappen de regionale watersystemen in beheer hebben. Hoewel beide typen watersystemen overstromingen in de zin van de Hoogwaterrichtlijn teweeg kunnen brengen, zijn de gevolgen van een overstroming van het hoofdwatersysteem duidelijk van een andere orde dan de overstroming van een regionaal watersysteem. De gevolgen van een overstroming vanuit het hoofdwatersysteem in termen van slachtoffers en economische schade zullen doorgaans ernstiger zijn dan een overstroming vanuit een regionaal watersysteem. Voor beide systemen gelden dan ook andere doelstellingen, die al dan niet worden uitgedrukt in wettelijke normen.

#### Normeren van watersystemen

In de Wwk zijn de doelstellingen ter voorkoming en beperking van overstromingen vanuit de hoofdwatersystemen tot uitdrukking gebracht in veiligheidsnormen uitgedrukt in de jaarlijkse gemiddelde overschrijdingskans van de hoogste hoogwaterstand, waarop een primaire waterkering nog berekend moet zijn. Deze normen worden per dijkkring vastgesteld. Een dijkkring is een stelsel van primaire waterkeringen dat al dan niet tezamen met hoge gronden bescherming biedt tegen overstromingen vanuit het hoofdwatersysteem.<sup>579</sup> In de Wwk is als bijlage een kaart van Nederland opgenomen waarop de dijkkringgebieden zijn aangegeven.

Voor de regionale watersystemen zijn niet altijd wettelijke normen vastgesteld. Voor zover er normen zijn vastgesteld, is dit bij provinciale verordening geschied. Het gaat dan meestal om normen voor regionale waterkeringen of normen voor wateroverlast. Voor zover geen normen voor wateroverlast zijn vastgesteld, hebben de verschillende overheden afgesproken de werknormen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water als werknormen te gebruiken. De Waterwet zal zowel voor het vaststellen van normen voor niet-primaire waterkeringen als voor het vaststellen van de normen voor wateroverlast een formeel wettelijke basis verschaffen.<sup>580</sup>

#### Toetsen van watersystemen aan de normen

Door de watersystemen te toetsen aan de daarop van toepassing zijnde normen kan de inspanningsverplichting voor de waterbeheerder worden bepaald. In het kader van die toetsing zal moeten worden beoordeeld hoe groot het overstromingsrisico feitelijk is. Voor het hoofdwatersysteem is de verplichting om die beoordeeling te verrichten wettelijk verankerd in artikel 9 Wwk op grond waarvan de

<sup>579</sup> | Dijkkringgebieden zijn ingevolge artikel 2 Wwk gebieden die beveiligd moeten zijn tegen overstromingen, in het bijzonder bij hoge stormvloed, bij hoog oppervlaktewater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer, bij hoog water van het Markermeer of bij een combinatie daarvan (zie ook artikel 1.1 wetsvoorstel Waterwet). In de Wwk is als bijlage een kaart van Nederland opgenomen waarop de dijkkringgebieden zijn aangegeven. Vgl. artikel 1.1 Waterwet.

<sup>580</sup> | Artikel 2.4 en 2.10 Waterwet.

beheerder iedere vijf jaren verslag uitbrengt over de algemene waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen die hij in beheer heeft. Deze verslagen dienen tevens een beoordeling van de veiligheid te bevatten gerelateerd aan de veiligheidsnorm.<sup>581</sup>

581 | Dezelfde verplichting is in artikel 2.14 Waterwet opgenomen.

Tenzij reeds bij provinciale verordening voorgeschreven, bestaat voor de regionale waterbeheerders thans geen wettelijke verplichting om de watersystemen te toetsten aan de daarop van toepassing zijnde normen. De Waterwet verschaft een formeel wettelijke grondslag om de regionale waterbeheerders bij provinciale verordening te verplichten om de regionale watersystemen periodiek aan de normen te toetsten.<sup>582</sup>

582 | Zie artikel 2.16 Waterwet.

### **Maatregelen treffen en uitvoeren**

Indien uit de toetsing blijkt dat het watersysteem niet aan de normen voldoet, zullen maatregelen moeten worden getroffen om het watersysteem overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde normen in te richten. De maatregelen moeten worden getroffen door de verantwoordelijke beheerder van het (onderdeel van het) watersysteem. Deze neemt de maatregelen die hij met het oog op het behalen van de norm wil treffen op in het beheersplan, dat de beheerder op grond van de Wwh, en straks de Waterwet, moet vaststellen. De algemene strategische beleidskeuzes, waarmee in de beheersplannen rekening moet worden gehouden, worden opgenomen in de waterplannen van de provincie en het Rijk.<sup>583</sup>

583 | Thans het provinciale waterhuishoudingsplan en de Nota waterhuishouding, in de Waterwet het nationale respectievelijk het regionale waterplan.

De regering heeft ervoor gekozen om de maatregelen die worden getroffen om de watersystemen van de grote rivieren, die samen met de kust, de Waddenzee en het IJsselmeer deel uitmaken van het hoofwatersysteem, in 2015 overeenkomstig de veiligheidsnormen in te richten, niet in de Nota waterhuishouding op te nemen, maar in een planologische kernbeslissing (PKB). In een PKB kunnen voor ruimtelijke relevante sectoren van rijksbeleid hoofdlijnen en beginselen worden opgenomen en kan in het bijzonder inzicht worden verschaft in de ruimtelijke aspecten van dat beleid op de lange en middellange termijn. In de PKB Ruimte voor de Rivier is opgenomen welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor de uitvoering van de daarin opgenomen maatregelen. Voor zover de beheerders van (onderdelen van) watersystemen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de in de PKB opgenomen maatregelen, nemen de beheerders deze maatregelen op in hun beheersplannen, die zij op grond van artikel 5 respectievelijk artikel 9 Wwh moeten vaststellen.<sup>584</sup> Voor de overige delen van het hoofwatersysteem zijn er (nog)

584 | Zie bijvoorbeeld het Beheerplan voor de rijkswateren 2005-2008, Balanceren tussen ambities en middelen, augustus 2005, te downloaden op [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl).

geen integrale uitvoeringsprogramma's vastgelegd in een juridisch document.<sup>585</sup> De maatregelen die het Rijk van plan is te treffen, dienen te worden opgenomen in het Beheerplan voor de Rijkswateren.

585 | Wel zijn een aantal beleidsdocumenten van belang, waaronder: de Europese aanbeveling voor geïntegreerd beheer van kustgebieden; Rapportage over de implementatie in Nederland, December 2005; Procesplan Zwakke schakels, januari 2003; Derde Kustnota, Traditie, Trends en Toekomst, December 2000; Naar integraal kustzonebeleid, beleidsagenda voor de kust, januari 2002; Vierde nota waterhuishouding, 1998. Documenten zijn te downloaden op [www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl). Voor de Waddenzee: Derde Nota PKB Waddenzee, te downloaden op [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl).

Voor zover maatregelen de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering inhouden, is daarop de projectprocedure van de Wwk van toepassing. Betreft het een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk dan kan de rijksprojectenprocedure uit de Wro worden toegepast. In de Waterwet krijgen provinciale staten overigens de bevoegdheid om ook op andere waterstaatswerken dan primaire waterkeringen die in beheer zijn bij de waterschappen, de projectprocedure van toepassing te verklaren.<sup>586</sup> Met behulp van deze projectprocedures kan de uitvoering van de maatregelen worden bespoedigd. Zo wordt de voorbereiding van alle besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het project, geüniformeerd en wordt de rechtsbescherming tegen het projectplan en de uitvoeringsbesluiten geconcentreerd.

586 | Zie artikel 5.3 Waterwet.

Naast het treffen van maatregelen om een beschermingsstekort op te heffen, zullen de beheerders ook zo veel mogelijk moeten voorkomen dat de normen worden overschreden of bestaande normoverschrijdingen verder toenemen. Daarop zullen zij de uitoefening van de hun ter beschikking staande bevoegdheden moeten afstemmen. Het betreft dan onder meer de regelgevende bevoegdheid van het waterschap (de keur) en de uitvoerende bevoegdheden van het dagelijks bestuur van het waterschap en de Minister van V&W, zoals vergunningverlening op grond van de Wbr<sup>587</sup> en de keur. Het beleid dat deze bestuursorganen bij de uitoefening van de uitvoerende bevoegdheden hanteren, dient zoveel mogelijk in de beheersplannen worden opgenomen.

587 | De Wbr wordt geïntegreerd in de Waterwet.

Na de inwerkingtreding van de Waterwet zal de Wbr in de Waterwet worden geïntegreerd. Het Wbr-toetsingskader maakt vanaf dan onderdeel uit van het toetsingskader voor het verlenen van de watervergunning.<sup>588</sup> Paragraaf 2 van hoofdstuk 6 Waterwet - waarin onder meer de weigerings- en intrekingsgronden alsmede de bevoegdheid om aan de watervergunning beperkingen en voorschriften te verbinden, te wijzigen en aan te vullen zijn opgenomen - is ingevolge artikel 6.9 Waterwet van overeenkomstige toepassing op keurontheffingen voor zover deze betrekking hebben op handelingen in een watersysteem of beschermingszone.<sup>589</sup> Handelingen die een (verdere) normoverschrijding tot gevolg hebben, kunnen op grond van de Wbr en de keur en straks bij of krachtens de Waterwet worden gereguleerd.

588 | In die Watervergunning worden ook de toetsingskaders van de andere in de Waterwet opgenomen wetten geïntegreerd.

589 | Daarnaast bevat paragraaf 2 van hoofdstuk 6 regels over rechtsopvolging van watervergunningen (artikel 6.16 Waterwet) en een regeling voor het geval er sprake is van samenloop van bevoegdheden van verschillende bevoegde gezagen (artikel 6.12 Waterwet).

### 20.3.2 De Nederlandse benadering in het licht van de Hoogwaterrichtlijn

Hoewel het Nederlandse nationale hoogwaterbeleid aansluit bij de filosofie van de Hoogwaterrichtlijn, is daarmee geenszins gezegd dat de Nederlandse wetgeving voldoet aan de Hoogwaterrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie stelt immers strenge eisen aan de inhoud van de implementatiemaatregelen. De implementatie dient inhoudelijk nauwkeurig, duidelijk en volledig te geschieden. Daarnaast zijn eenvoudige administratieve praktijken of niet-bindende plannen, niet voldoende om de Hoogwaterrichtlijn te implementeren.<sup>590</sup>

590 | Zie hoofdstuk 2.

Een gebrek in de Nederlandse benadering lijkt de motivering van de doelstellingen voor overstromingsrisicobeheer, die in veiligheids- en wateroverlastnormen worden uitgedrukt. De Hoogwaterrichtlijn eist bij de vaststelling van overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten voor de overstromingsrisicogebieden namelijk een uitgebreide inventarisatie van overstromingsscenario's en van de gevolgen daarvan. Op basis van die inventarisatie dienen vervolgens in een overstromingsrisicobeheerplan de doelstellingen voor het overstromingsrisicobeheer en de maatregelen om die doelstellingen te verwezenlijken, te worden vastgesteld. Vanwege de zesjaarlijkse cyclus waarin voorlopige risico-beoordeling, de overstromingsrisico- en overstromingsgevaarkaarten en de overstromingsrisicobeheerplannen moeten worden opgesteld, dient te worden bezien of de bestaande doelstellingen (al dan niet uitgedrukt in normen) nog actueel zijn. In de Nederlandse benadering staan de normen (doelstellingen) evenwel zelf niet ter toetsing, waardoor zij aan actualiteit kunnen inboeten. De vigerende veiligheidsnormen zijn bijvoorbeeld nog gebaseerd op een risicoanalyse die de Deltacommissie in 1956 heeft verricht. Ten gevolge van de economische groei, de bevolkingsgroei, zeespiegelstijging en klimatologische veranderingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, bieden deze normen geen actueel inzicht meer in het overstromingsrisico. De Hoogwaterrichtlijn eist dat de normen en doelstellingen periodiek worden geëvalueerd en zo nodig worden aangepast.

Overigens zal met de inwerkingtreding van de Waterwet wel worden voorzien in een periodieke toetsing van de waternormen.<sup>591</sup> De in de Waterwet opgenomen toetsingsfrequentie van de veiligheidsnormen voor dijkringingen komt echter niet overeen met de door de Hoogwaterrichtlijn vereiste toetsingsfrequentie. De Waterwet voorziet immers in een tienjaarlijkse toetsing, terwijl de Hoogwaterrichtlijn een zesjaarlijkse toetsing vereist. Wellicht dat het wetsvoorstel voor een nieuwe Waterwet in dat opzicht nog wijziging behoeft.

591 | Zie artikel 2.15 (veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen) en artikel 2.16 (normen voor niet-primaire waterkeringen en wateroverlastnormen) Waterwet.

Met het project Veiligheid Nederland in Kaart (VNK) is overigens wel al een start gemaakt met de actualisering van het overstromingsrisico. Doel van dit project is om inzicht te verkrijgen in de kans op en de gevolgen van overstromingen in de dijkringgebieden, zodat per dijkring het overstromingsrisico met een acceptabele foutmarge kan worden bepaald.<sup>592</sup> Aan de hand van deze actuele risicoanalyse kan worden bepaald of het beschermingsniveau dat vigerende veiligheidsnormen bieden, nog voldoende is en of een aanscherping van de normen noodzakelijk is.

592 | Zie Kamerstukken II 2005-2006, 27 625, nr. 60.

In een rapport van november 2005 zijn voor 16 dijkringgebieden de overstromingsrisico's in kaart gebracht.<sup>593</sup> Uiteindelijk zal voor alle dijkringgebieden het overstromingsrisico in kaart worden gebracht.

593 | Ministerie van V&W, Veiligheid Nederland in Kaart, Hoofdrapport onderzoek overstromingsrisico's, november 2005, te raadplegen op [www.projectvkn.nl](http://www.projectvkn.nl).

Bij het bepalen van de overstromingskans worden zoveel mogelijk faalmechanismen betrokken, zoals de kans op falen door het overlopen van een dijk of kustwerk, opbarsten en piping, aantasting van de dijkbekleding door golfslag, afschuiving van een deel van het dijklichaam, afslag van een deel van de duinen door golfafslag, niet tijdig sluiten van een kunstwerk, bezwijking van het kunstwerk, de aanvaring van het afsluitmiddel en de aantasting van het dijklichaam als onder de dijk zand met water wegstroomt. De richtlijn verplicht niet tot het (zo goed mogelijk) bepalen van de werkelijke overstromingskans, maar verplicht tot het in kaart brengen van de gevolgen van drie overstromingsscenario's voor de overstromingsrisicogebieden.

Een tekortkoming in de Nederlandse benadering lijkt te zijn dat bij de beoordeling van gevolgen van overstromingen de nadruk ligt op het aantal slachtoffers en de economische schade. Slechts zijdelings worden daarbij milieuschade en schade aan landschaps-, natuur- en cultuurwaarden betrokken. Omdat de Hoogwaterrichtlijn tevens is gericht op het beperken van de gevolgen van overstromingen voor de beschermde gebieden als bedoeld in bijlage IV van de Kaderrichtlijn water, zullen deze categorieën schadelijke gevolgen na de inwerkingtreding van de Hoogwaterrichtlijn nadrukkelijker bij het bepalen van het overstromingsrisico moeten worden betrokken.

### 20.3.3 Aandachtspunten bij de implementatie van de Hoogwaterrichtlijn

De Hoogwaterrichtlijn vereist dat de lidstaten binnen een bepaalde termijn een aantal producten vervaardigen en periodiek beoordelen of deze nog up-to-date zijn. Het gaat om:

- 1 een voorlopige overstromingsrisicobeoordeling;
- 2 overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten; en
- 3 overstromingsrisicobeheerplannen.

In de Nederlandse wetgeving zal derhalve een wettelijke verplichting moeten worden opgenomen om deze producten te vervaardigen en zesjaarlijks te updaten overeenkomstig de eisen die de Hoogwaterrichtlijn daaraan stelt. Voor de overstromingsrisicogebieden zullen overstromingsgevaarkaarten moeten worden vervaardigd, waaruit kan worden opgemaakt op welke wijze deze gebieden overstroomden volgens de drie scenario's en welke gevolgen elk van deze scenario's voor die gebieden heeft. Bovendien zal aan de hand van de overstromingsrisicobeoordeling, die eens in de zes jaar moet plaatsvinden, moeten worden beoordeeld of er geen nieuwe overstromingsrisicogebieden moeten worden aangewezen.

De beste plaats om de verplichting tot het periodiek vervaardigen van deze producten op te nemen en tot de aanwijzing van de overstromingsrisicogebieden is hoofdstuk 4 Wwh, aangezien in deze wet het plansysteem met betrekking tot de waterhuishouding is neergelegd. De Wwk lijkt daarvoor minder geschikt, aangezien dit een sterk operationele wet is die uitsluitend betrekking heeft op primaire waterkeringen. Omdat de beheerders verantwoordelijk zijn voor het inrichten en ingericht houden van de watersystemen overeenkomstig de normen en zij bovendien de meeste expertise en kennis hebben met betrekking tot de watersystemen, kan de verplichting tot het vervaardigen van deze producten het beste aan de beheerders van de watersystemen worden overgelaten.

Voor de implementatie van de verplichting om overstromingsbeheerplannen vast te stellen, kan eenvoudigweg worden aangesloten bij de wijze waarop de uit de Kaderrichtlijn water voortvloeiende verplichting tot vaststelling van stroomgebiedbeheersplannen in de Wwh is geïmplementeerd.<sup>594</sup> De eisen die artikel 7 aan de inhoud van het overstromingsrisicobeheerplan stelt, kunnen worden toegevoegd aan de eisen die de Wwh reeds aan de wettelijke waterplannen stelt. De eisen hoeven daarbij alleen te gelden voor zover het beheersplan betrekking heeft op de overstromingsrisicogebieden. In dat geval zullen de overstromingsrisicobeheerplannen, evenals de stroomgebiedbeheersplannen, worden geïntegreerd in de Nota waterhuishouding, de provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheersplannen van het Rijk en de waterschappen.

Uiteindelijk zal de Waterwet het implementatiekader vormen, aangezien de Wwh, waaronder ook het plansysteem, daarin wordt geïntegreerd.<sup>595</sup> De verplichting om zesjaarlijks overstromingsrisicobeoordelingen te verrichten, overstromingsrisicogebieden aan te wijzen, overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten als

ook overstromingsrisicobeheerplannen vast te stellen en de eisen die de Hoogwaterrichtlijn daaraan stelt, kunnen in hoofdstuk 4 van de Waterwet (Plannen) zelf worden opgenomen dan wel bij of krachtens een AMvB op grond van de Waterwet. Ingevolge artikel 4.3 lid 1 Waterwet kunnen bij of krachtens AMvB immers regels worden gesteld omtrent de voorbereiding, vormgeving, inrichting en inhoud van het nationale waterplan.<sup>596</sup> Bij of krachtens AMvB kunnen ingevolge artikel 3.8 lid 2 Waterwet daaromtrent eveneens regels worden gesteld ten aanzien van de regionale waterplannen, indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken. Met de juiste uitvoering van de Hoogwaterrichtlijn is ontegenzeggelijk sprake van een internationale verplichting, althans ten minste van een bovenregionaal belang.

Aandacht verdient de verplichting van de lidstaten om overstromingsrisicogebieden als bedoeld in artikel 5 van de Hoogwaterrichtlijn aan te wijzen. Zoals reeds is opgemerkt gelden de verplichtingen om risico- en gevaarkaarten en overstromingsrisicobeheerplannen immers alleen voor de als zodanig aangewezen gebieden.<sup>597</sup> De Nederlandse wetgeving zal derhalve moeten voorzien in de bevoegdheid voor één of meer bestuursorganen om overstromingsrisicogebieden aan te wijzen.<sup>598</sup>

Het is geenszins ondenkbaar dat belanghebbenden tegen dergelijke aanwijzingen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Doorslaggevend daarvoor is of de aanwijzing als een besluit in de zin van de Awb kan worden aangemerkt. Dat is het geval indien de aanwijzing gericht is op publiekrechtelijk rechtsgevolg. Verdedigd zou kunnen worden dat de aanwijzing de wettelijke verplichting (het rechtsgevolg) in het leven roept om voor de aangewezen gebieden risico- en gevaarkaarten en overstromingsrisicobeheerplannen vast te stellen, zodat er sprake is van een besluit en dat daartegen voor belanghebbende rechtsbescherming openstaat.

Ingevolge de Waterwet worden de ruimtelijk relevante onderdelen van de strategische waterplannen van rechtswege aangemerkt als structuurvisies in de zin van de Wro, zodat de ruimtelijke relevante doelstellingen voor overstromingsrisicobeheer en de in dat kader te treffen maatregelen structuurvisie zijn in de zin van de Wro. Dat kan van belang zijn voor de uitoefening van bevoegdheden door de Minister van VROM en provinciale staten in het ruimtelijke spoor, aangezien doelstellingen daarmee formeel verworden tot nationaal respectievelijk provinciaal ruimtelijk beleid.

<sup>596</sup> | Kamerstukken II 2007-2008, 30 818, nr. 7, p. 30.

<sup>597</sup> | Zie artikel 6 lid 1 en 7 lid 1 Hoogwaterrichtlijn.

<sup>598</sup> | Voor overstromingsrisicogebieden die worden bedreigd door het hoofdwatersysteem zou de Minister van V&W als het bevoegde orgaan kunnen worden aangewezen, voor de overstromingsrisicogebieden die bedreigd worden door regionale watersystemen zou het algemeen bestuur van het waterschap als bevoegd orgaan kunnen worden aangewezen.

<sup>594</sup> | Zie hoofdstuk 15 over de Kaderrichtlijn water.

<sup>595</sup> | In de Waterwet gaat het om het nationale waterplan (artikel 4.1 Waterwet), het regionale waterplan (artikel 4.4 Waterwet) en het beheerplan (artikel 4.7 Waterwet).

De beheersplannen zullen de doelstellingen moeten bevatten voor het beheer van overstromingsrisico's, alsmede de maatregelen waarmee die doelstellingen worden verwezenlijkt. De beheerders zijn in beginsel vrij om de doelstellingen en de maatregelen te kiezen die zij in het plan willen opnemen, met dien verstande dat de maatregelen erop gericht moeten zijn dat de gestelde doelen worden bereikt. Die doelstellingen kunnen ook voortvloeien uit normen die bij of krachtens wettelijk voorschrift kunnen worden vastgesteld. Die vastgestelde normen dienen dan wel te kunnen worden gemotiveerd met gegevens die kunnen worden afgeleid uit de eens in de zes jaar geactualiseerde overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten.

De in de verschillende waterplannen opgenomen maatregelen mogen evenwel niet leiden tot een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in andere landen binnen hetzelfde deelstroomgebied.<sup>599</sup> Dit laatste zal expliciet in de Wwh of de Waterwet en/of Waterbesluit tot uitdrukking moeten worden gebracht. Zoals uit de opmerkingen bij artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn blijkt, blinkt deze solidariteitsverplichting niet uit in duidelijkheid,<sup>600</sup> zodat dienaangaande een nadere uitleg van het Hof van Justitie van de EG nodig is om de daadwerkelijke impact van de verplichting op waarde te schatten.

Omdat onder het begrip overstroming in de zin van de Hoogwaterrichtlijn in beginsel ook overstromingen ten gevolge van rioolstelsels of grondwater vallen, zullen dienaangaande eveneens doelstellingen moeten worden geformuleerd voor zover het een gebied betreft dat wordt aangemerkt als een overstromingsrisicogebied.<sup>601</sup> De Waterwet verschaft provinciale staten niet de bevoegdheid om te dienaan zien normen vast te stellen. In de provinciale waterplannen kunnen evenwel doelstellingen worden opgenomen ter beperking of voorkoming van dergelijke overstromingen. Ten aanzien van overstromingen ten gevolge van rioolstelsels of grondwater wordt nog opgemerkt dat gemeenten door het Wetsvoorstel verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken de zorgplicht krijgen voor afvloeiend hemelwater en voor het grondwater in stedelijk gebied.<sup>602</sup> Gemeenten krijgen voor stedelijke gebieden dus ook een taak in het overstromingsrisicobeheer in de zin van de Hoogwaterrichtlijn. Het gemeentelijke rioleringsplan is het kader waarin de doelstellingen en maatregelen met betrekking tot de beheersing van overstromingsrisico's veroorzaakt door rioleringsstelsels en grondwater zullen moeten worden opgenomen.<sup>603</sup>

<sup>599</sup> | Bij wijze van uitzondering mogen in het plan maatregelen worden opgenomen die leiden tot een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico, indien de maatregelen op stroomgebiedniveau gecoördineerd zijn en te dien aanzien met de betrokken lidstaten overeenstemming is bereikt.

<sup>600</sup> | Zie het commentaar bij artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn.

<sup>601</sup> | Zoals reeds is opgemerkt laat artikel 2 Hoogwaterrichtlijn de lidstaten de mogelijkheid om overstromingen door rioolstelsels uit te sluiten.

<sup>602</sup> | Kamerstukken I 2006-2007, 30 578, nr. A, artikel 9a en 9b.

<sup>603</sup> | Artikel 4.22 lid 2 sub a Wm (nieuw).

☞ *Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu<sup>604</sup>*



**604** | Het richtlijnvoorstel heeft het nummer COM(2005) 505 definitief, 2005/0211 (COD). Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de tekst van 20 december 2006, nadat op 18 december 2006 in de Raad een politiek akkoord werd bereikt.

**605** | Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement Thematische Strategie inzake de bescherming en het behoud van het mariene milieu. COM (2005) 204, Raadsnr. 13700/05.

**606** | Zie over de Kaderrichtlijn Mariene Strategie Commissie van Advies inzake de waterstaatswetgeving, Kaderrichtlijn Mariene Strategie, kansen voor het mariene milieu, Den Haag, maart 2007, waarin ook uitvoeriger wordt ingegaan op de relatie van de KMS tot internationale verdragen, p. 25-30.

**607** | Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan.

**608** | Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Montego-Bay, 10 december 1982). Dit verdrag is voor Nederland in werking getreden op 28 juli 1996 (zie Trb. 1996, 272).

**609** | De Engelse en Franse tekst van dit verdrag zijn geplaatst in Trb. 1980, 145. De verbeterde Franse tekst is geplaatst in Trb. 1997, nr. 9. Zie ook Trb. 1983, 151, Trb. 1987, 21 en Trb. 1989, 163.

**610** | De Engelse en Franse tekst van deze overeenkomst zijn geplaatst in Trb. 1983, 159. Zie ook Trb. 1990, 100, Trb. 1996, 199 en Trb. 2004, 282.

**611** | Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee (17 maart 1992). De Engelse en Franse tekst van deze overeenkomst zijn geplaatst in Trb. 1992, 137. Zie ook Trb. 1996, 59 en Trb. 2006, 133.

**612** | Verdrag gesloten tussen Spanje, Frankrijk, Portugal en de Europese Gemeenschap, zie: Publicatieblad L 267, 28 oktober 1993, p. 0022-0028.

**613** | Zie uitvoeriger over de verhouding van de KMS tot internationale verdragen, CAW 2007.

## 21.1 ALGEMENE TOELICHTING

In het 6-e Milieu Actie Programma van de EG is een Europese Mariene Strategie en een Kaderrichtlijn Mariene Strategie (verder KRM) aangekondigd. Doel van de Europese Mariene Strategie is een duurzame bescherming van de Europese zeeën en oceanen om zo een duurzaam gebruik mogelijk te maken.<sup>605</sup> Het doel van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie is om een goede milieutoestand te bereiken in de verschillende mariene regio's van de Gemeenschap. Op dit moment is deze toestand zorgelijk, ondanks dat er meerdere internationale verdragen bestaan die eveneens de kwaliteit van het mariene milieu beogen te beschermen.

Om het doel van de richtlijn te verwezenlijken worden er Europese Mariene regio's ingesteld. Binnen deze regio's dienen de lidstaten samen te werken aan het bereiken van de goede milieutoestand binnen de mariene regio. De lidstaten dienen een mariene strategie op te stellen waarin een beschrijving van de toestand van het mariene milieu is opgenomen, alsmede criteria die de goede milieutoestand beschrijven, milieudoelstellingen en monitoringprogramma's. Er dienen eveneens maatregelenprogramma's te worden opgesteld en geïmplementeerd om de doelstelling van een goede milieutoestand te bereiken. Belangrijk gegeven bij de richtlijn is dat er naast de voorgestelde Europese richtlijn meerdere regionale zeeconventies van toepassing zijn.<sup>606</sup> Voor Nederland is in dit verband het OSPAR-Verdrag van belang,<sup>607</sup> voorts kan gewezen worden op het VN Zeerechtverdrag,<sup>608</sup> het Verdrag van Bonn inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten,<sup>609</sup> het Verdrag van Bonn inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen<sup>610</sup> waarbij zowel de Gemeenschap als de lidstaten partij zijn, het ASCOBANS-Verdrag<sup>611</sup> en het Verdrag van Lissabon (Lisbon Agreement for the protection of the coasts and waters of the North-East Atlantic against pollution)<sup>612</sup> als dat in werking treedt.<sup>613</sup> De richtlijn beveelt aan zoveel mogelijk gebruik te maken van deze bestaande conventies om de doelstellingen te bereiken.

## 21.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

### ► ARTIKEL 1

Doel van de richtlijn is een kader vast te stellen voor de bescherming en instandhouding van het mariene milieu, het voorkomen van een verslechtering en waar dat haalbaar is het herstel van het milieu waar dat mogelijk is. Er dienen mariene strategieën te worden ontwikkeld en uitgevoerd met als doel een goede milieutoestand van het mariene milieu te realiseren of te behouden. De mariene strategie wordt gebaseerd op een ecosysteembenadering, die wordt toegepast op het

beheer van menselijke activiteiten. Een duurzaam gebruik van mariene goederen en diensten dient mogelijk te worden gemaakt. De richtlijn beoogt bij te dragen tot de samenhang in beleid, beheer en wetgeving die van invloed is op het mariene milieu en zo de integratie van de milieudimensie in het mariene milieu te waarborgen.

### ► ARTIKEL 2

Artikel 2 ziet op het toepassingsgebied van de richtlijn en geeft een aantal definities. De KRM is van toepassing op de mariene wateren van de lidstaten gemeten vanaf de basislijn langs de kust (artikel 2a lid 1). De KRM is daarmee van toepassing op wateren, de zeebodem en de ondergrond daarvan, voor zover de lidstaten daar rechtsmacht over uitoefenen conform het VN Zeerechtverdrag. Voor Nederland betreft dit de territoriale zee en de exclusieve economische zone, inclusief het continentaal plat, in de Noordzee. In de territoriale zee, in het gebied vanaf de basislijnen langs de kust tot 1 zeemijl en, waar relevant, uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater (artikel 2 lid 7 KRW), gelden de KRM en de KRW beide. In de wateren waar de KRW en KRM elkaar overlappen, is de KRM alleen van toepassing op elementen die van belang zijn voor de bescherming van het mariene milieu en die niet vallen onder de KRW.

Voorts bevat het artikel definities van de milieutoestand en de goede milieutoestand. De goede milieutoestand wordt bepaald op het niveau van de mariene regio of subregio. De goede milieutoestand is de 'milieutoestand van de mariene wateren wanneer deze tot ecologisch verscheiden en dynamische oceanen en zeeën leiden die schoon, gezond en gelet op hun intrinsieke omstandigheden productief zijn, en wanneer het gebruik van het mariene milieu op een duurzaam niveau is, aldus het potentieel voor gebruik en activiteiten door de huidige en toekomstige generaties vrijwarend.' Een milieustreefdoel is een verklaring van kwalitatieve of kwantitatieve aard omtrent de gewenste toestand van de verschillende onderdelen van de mariene wateren, met betrekking tot elke mariene regio of subregio.

### ► ARTIKEL 3

Voor de lidstaten geldt dat wanneer zij aan de verplichtingen van deze richtlijn voldoen, zij rekening houden met het feit dat de mariene wateren die onder hun jurisdictie vallen, onderdeel uitmaken van een mariene regio of subregio. Voor Nederland is dit het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de subregio de Noordzee.

► **ARTIKEL 4**

Elke lidstaat ontwikkelt ten aanzien van elke voor hem relevante mariene regio een mariene strategie volgens een actieplan. Hierbij dient te worden samengewerkt met andere lidstaten binnen dezelfde regio. De voorbereiding van het actieplan vraagt een evaluatie van de huidige milieutoestand van de betrokken wateren, het vaststellen van de goede milieutoestand, het vaststellen van een reeks milieustreefdoelen, en de vaststelling en uitvoering van een monitoringprogramma. Vervolgens dient een maatregelenprogramma tot stand te worden gebracht (2016 en inwerkingtreding 2018) dat gericht is op het realiseren van een goede milieutoestand. Indien de toestand van het mariene milieu kritiek is en om dringende maatregelen vraagt, moet gewerkt worden volgens een aangepast tijdschema. Als er geen significant risico is voor het mariene milieu hoeven er geen specifieke maatregelen getroffen te worden. In alle gevallen moet er wel een mariene strategie en een programma van maatregelen worden gemaakt.

► **ARTIKEL 5**

De lidstaten in dezelfde regio dienen de maatregelen die zij nemen te coördineren en daarbij gebruik te maken van bestaande regionale institutionele samenwerkingsverbanden. Het gaat hierbij zowel om regionale samenwerkingsvormen die de zee betreffen als om de samenwerkingsvormen die binnen de stroomgebieden op grond van de Kaderrichtlijn water bestaan.

► **ARTIKEL 6**

De lidstaten wijzen de instantie aan die bevoegd is voor de uitvoering van deze richtlijn ten aanzien van hun Europese mariene wateren.

► **ARTIKEL 7**

Ten behoeve van de voorbereiding van de mariene strategie voeren de lidstaten een initiële evaluatie uit, die de volgende elementen omvat:

- a een analyse van de essentiële kenmerken en de huidige milieutoestand van die wateren, gebaseerd op de in tabel 1 van bijlage II opgenomen niet-uitputtende lijst van elementen, en die betrekking heeft op de habitattypes, de biologische componenten, de fysisch-chemische kenmerken en de hydromorfologie;
- b een analyse van de belangrijkste belastende en beïnvloedende factoren, met inbegrip van menselijke activiteiten, die inwerken op de kenmerken en de milieutoestand van die wateren, die betrekking heeft op de kwalitatieve en kwantitatieve mix van diverse belastende factoren alsmede op aanwijsbare trends;

- c een economische en sociale analyse van het gebruik van die wateren en de aan de aantasting van het mariene milieu verbonden kosten. Bij deze analyses wordt rekening gehouden met elementen betreffende de kustwateren, overgangswateren en territoriale wateren die vallen onder de desbetreffende bepalingen van de KRW om zo een allesomvattende evaluatie van de toestand van het mariene milieu te verkrijgen.

► **ARTIKEL 8**

Voor elke betrokken mariene regio of subregio stellen de lidstaten een reeks kenmerken vast van een goede milieutoestand. Zij houden daarbij rekening met in het bijzonder de habitattypes, de biologische componenten, de fysisch-chemische kenmerken en de hydromorfologie. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de evaluatie.

► **ARTIKEL 9**

Op basis van de gemaakte initiële evaluatie stellen de lidstaten ten aanzien van elke voor hen relevante mariene regio een volledige reeks milieustreefdoelen en bijbehorende indicatoren vast voor al hun Europese mariene wateren. Bij het opstellen van die streefdoelen en indicatoren houden de lidstaten rekening met de ononderbroken toepassing van bestaande milieustreefdoelen die op nationaal, communautair of internationaal niveau met betrekking tot dezelfde wateren zijn vastgesteld. De lidstaten brengen de milieustreefdoelen uiterlijk drie maanden na de vaststelling ervan ter kennis van de Commissie.

► **ARTIKEL 10**

De lidstaten zorgen voor de vaststelling en uitvoering van gecoördineerde monitoringprogramma's voor de continue evaluatie van de milieutoestand. Deze programma's dienen binnen elke mariene regio en subregio consistent te zijn en zij moeten de bepalingen inzake evaluatie en monitoring welke gelden krachtens het Gemeenschapsrecht of internationale overeenkomsten als vertrekpunt nemen. De lidstaten brengen de monitoringprogramma's uiterlijk drie maanden na de vaststelling ervan ter kennis van de Commissie.

► **ARTIKEL 11**

Op basis van alle hierboven genoemde kennisgevingen beoordeelt de Commissie voor iedere lidstaat afzonderlijk of de medegedeelde elementen een raamwerk vormen dat aan de eisen van deze richtlijn voldoet. Bij die beoordeling houdt de Commissie rekening met de samenhang van de raamwerken binnen



de verschillende regio's en voor de Gemeenschap als geheel. Met het oog op die beoordeling kan de Commissie een lidstaat verzoeken om alle aanvullende informatie te verstrekken die zij nodig heeft om een besluit te kunnen nemen. Binnen zes maanden na de ontvangst van de kennisgeving van de overeenkomstig artikel 10 vastgestelde monitoringprogramma's kan de Commissie ten aanzien van een gegeven lidstaat besluiten het raamwerk of bepaalde delen daarvan te verwerpen indien deze niet in overeenstemming zijn met deze richtlijn.

#### ► ARTIKEL 12

De lidstaten geven voor elke mariene regio de maatregelen aan die moeten worden genomen om in alle wateren een goede milieutoestand te realiseren. Die maatregelen worden uitgewerkt op basis van de initiële evaluatie en de vastgestelde milieustreefdoelen, waarbij de in bijlage V van de KMS opgesomde types maatregelen in aanmerking worden genomen. De lidstaten integreren deze uitgewerkte maatregelen in een programma van maatregelen, rekening houdend met de maatregelen die krachtens het relevante Gemeenschapsrecht in het bijzonder de Kaderrichtlijn water zijn vereist.

Wanneer de lidstaten het programma van maatregelen opstellen, besteden zij passende aandacht aan duurzame ontwikkeling en in het bijzonder aan de sociale en economische gevolgen van de overwogen maatregelen. De lidstaten zien erop toe dat de maatregelen kosteneffectief en technisch haalbaar zijn en zij voeren een effectbeoordeling, inclusief een uitvoerige kosten-batenanalyse, uit alvorens zij enige nieuwe maatregel treffen. In hun programma's van maatregelen geven de lidstaten aan hoe de maatregelen ten uitvoer zullen worden gelegd en hoe deze zullen bijdragen tot het realiseren van de milieustreefdoelen. De lidstaten brengen hun programma's van maatregelen binnen drie maanden na de gereedkoming ervan ter kennis van de Commissie en van alle andere betrokken lidstaten. De lidstaten zien erop toe dat de programma's binnen twee jaar na de gereedkoming ervan operationeel zijn.

#### ► ARTIKEL 13

Artikel 13 biedt een aantal belangrijke uitzonderingsmogelijkheden. Indien een lidstaat binnen zijn mariene wateren een specifiek gebied aanwijst waar de milieustreefdoelen niet door middel van door die lidstaat genomen maatregelen kunnen worden gerealiseerd of niet op tijd kunnen worden gerealiseerd, omschrijft hij dat gebied duidelijk in zijn programma van maatregelen en verschaft hij de Commissie het nodige bewijsmateriaal ter staving van zijn

standpunt. De richtlijn biedt de volgende mogelijkheden op grond waarvan een beroep op deze uitzonderingsbepalingen kan worden gedaan, namelijk: vanwege maatregelen of het uitblijven van maatregelen van een andere lidstaat of een derde land; vanwege natuurlijke oorzaken of overmacht; vanwege veranderingen of wijzigingen in de fysieke kenmerken van mariene wateren veroorzaakt door maatregelen die werden genomen om dwingende redenen van openbaar belang die zwaarder wogen dan de negatieve milieu-effecten, inclusief grensoverschrijdende effecten. In het laatste geval mogen de veranderingen niet zodanig zijn dat het bereiken van een goede milieutoestand voor goed niet meer mogelijk is.

In het geval een beroep op een van deze uitzonderingsmogelijkheden wordt gedaan, dient de lidstaat wel passende maatregelen ad hoc te nemen om een verdere verslechtering van de toestand van de getroffen wateren te voorkomen en de negatieve gevolgen voor de betrokken regio, subregio of de mariene wateren van de overige lidstaten te beperken. Deze ad hoc maatregelen moeten ook worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan. Indien de natuurlijke omstandigheden het niet mogelijk maken dat de toestand verbetert, kan op een later tijdstip aan de doelstellingen worden voldaan.

#### ► ARTIKEL 14

Wanneer een lidstaat een probleem constateert dat gevolgen heeft voor de milieutoestand van zijn Europese wateren en dat niet door middel van op nationaal niveau getroffen maatregelen kan worden aangepakt of verband houdt met ander communautair beleid of met een internationale overeenkomst, informeert hij de Commissie daaromtrent en verschaft hij haar het nodige bewijsmateriaal ter staving van zijn standpunt. De Commissie dient binnen zes maanden hierop te reageren.

#### ► ARTIKEL 15

Op basis van de kennisgevingen van de programma's van maatregelen overeenkomstig artikel 12 lid 5 geeft de Commissie iedere lidstaat afzonderlijk advies over de vraag of de medegedeelde programma's een passend raamwerk vormen voor het bereiken van de goede milieutoestand. Bij het formuleren van het advies houdt de Commissie rekening met de samenhang van de programma's van maatregelen in de Gemeenschap als geheel. Voor het formuleren van het advies kan de Commissie een lidstaat verzoeken om alle aanvullende informatie te verstrekken die zij nodig heeft om een besluit te kunnen nemen.

#### ► ARTIKEL 16

De lidstaten zien erop toe dat hun mariene strategieën voor elke relevante regio steeds worden geactualiseerd. Daarvoor dienen de evaluatie, de vaststelling van de goede milieutoestand, de milieustreefdoelen, de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen iedere zes jaar te worden getoetst.

#### ► ARTIKEL 17

De lidstaten dienen, binnen drie jaar na de bekendmaking overeenkomstig artikel 18, lid 2, van elk programma van maatregelen of van enige actualisering daarvan, bij de Commissie een beknopt tussentijds verslag in waarin de bij de uitvoering van dat programma geboekte vooruitgang wordt beschreven.

#### ► ARTIKEL 18

Overeenkomstig de toepasselijke Gemeenschapswetgeving zorgen de lidstaten ervoor dat alle betrokken partijen tijdig en daadwerkelijk de kans krijgen om aan de uitvoering van deze richtlijn deel te nemen. De lidstaten maken daartoe een samenvatting van hun mariene strategieën c.q. de actualisering daarvan bekend aan het publiek en bieden het de gelegenheid om commentaar te geven. De samenvatting bevat informatie over de evaluatie, de goede milieutoestand, de milieustreefdoelen, de monitoringprogramma's en de programma's van maatregelen.

Richtlijn 2003/4/EG is van toepassing wat betreft de toegang tot milieu-informatie.

#### ► ARTIKEL 19

De Commissie maakt binnen twee jaar na de ontvangst van alle programma's van maatregelen, en in ieder geval uiterlijk tegen 2021, een eerste beoordelingsverslag over de uitvoering van deze richtlijn bekend. Vervolgens publiceert de Commissie om de zes jaar een verslag en dient deze verslagen in bij het Europees Parlement en de Raad. Deze verslagen bevatten: een beoordeling van de vooruitgang die bij de uitvoering van deze richtlijn is geboekt; een beoordeling van de toestand van het mariene milieu in de Gemeenschap, uitgevoerd in overleg met het Europees Milieuagentschap en de betrokken regionale mariene en visserijorganisaties en -verdragen; een overzicht van de mariene strategieën, vergezeld van suggesties voor de verbetering daarvan; een samenvatting van de beoordeling door de Commissie van de informatie die zij van de lidstaten heeft ontvangen; een samenvatting van de reacties van de Commissie op de diverse verslagen die de lidstaten hebben ingediend; een samenvatting van de reacties op de commentaren van het Europees Parlement en de Raad op eerdere mariene strategieën.

#### 21.3 IMPLEMENTATIE VAN DE KADERRICHTLIJN MARIENE STRATEGIE

De meeste bepalingen uit de KRM bevatten verplichtingen voor de lidstaten om maatregelen te nemen die waarborgen dat bepaalde - soms algemeen geformuleerde - doelstellingen worden bereikt, en waarbij aan de lidstaten een bepaalde beoordelingsruimte wordt gelaten ter zake van de te nemen maatregelen.<sup>614</sup>

Naar verwachting kan worden aangenomen dat de KMS zal worden geïmplementeerd in de in voorbereiding zijnde Waterwet. In dat geval zullen de doelstellingen van de KMS aan de doelstellingen van de Waterwet worden toegevoegd en zal het aantal definities worden uitgebreid. Ook voor de implementatie van de overige verplichtingen die uit de KRM voortvloeien, kan het beste gekozen worden voor implementatie bij of krachtens de Waterwet. Een deel van de verplichtingen (evaluatie mariene wateren, alsmede het programma van maatregelen) kan worden opgenomen in het nationale waterplan op grond van de Waterwet. De verplichtingen jegens de Europese Commissie bestaan met name uit het verstrekken van de benodigde informatie en hoeven niet in de nationale wetgeving te worden omgezet.

Uit de KRM vloeien verschillende resultaatsverplichtingen voor de lidstaten voort, maar het bereiken van de goede milieutoestand is een inspanningsverplichting die op de lidstaten binnen een mariene regio of subregio gezamenlijk berust. Het ligt - ook gezien de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water en het wetsvoorstel Waterwet - het meest voor de hand de normen voor de goede milieutoestand van mariene wateren in het hoofdstuk 'doelstellingen en normen' van de Waterwet op te nemen en daarbij te bepalen dat het hier gaat om een inspanningsverplichting. Deze vorm van implementeren heeft het risico dat de door de KRM beoogde integratie van maatregelen op grond van diverse beleidsterreinen niet voldoende zal worden verwezenlijkt. Een alternatief hiervoor is de goede milieutoestand als een kwaliteitseis op te nemen op grond van artikel 5 van de Wet milieubeheer, zoals dat ook zal gebeuren met de goede toestand uit de KRW. Nu de goede milieutoestand van de KRM niet moet worden gezien als een kwaliteitseis waar de lidstaten op tijd aan moeten voldoen, zou de goede milieutoestand van het mariene milieu als richtwaarde (streefdoel) kunnen worden geformuleerd. Opname van de goede milieutoestand als kwaliteitseis op grond van de Wet milieubeheer heeft als voordeel dat ook bij besluitvorming op andere beleidsterreinen met deze richtwaarden rekening moet worden gehouden. Dat bevordert de integrale benadering waar de KRM om vraagt.

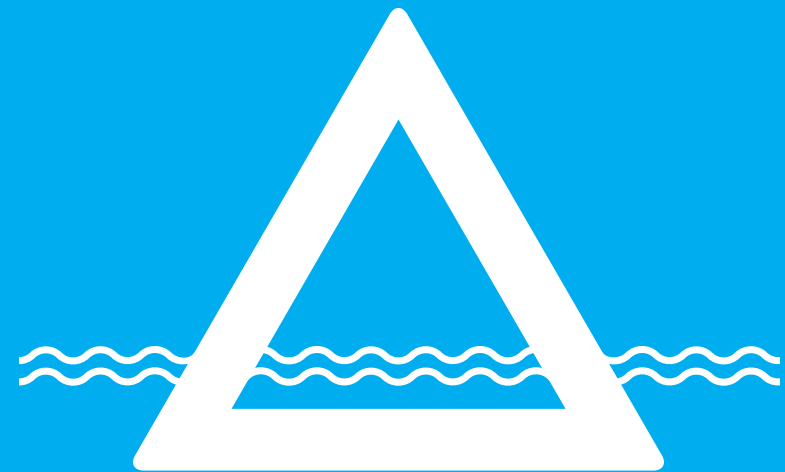
<sup>614</sup> | Vergelijk HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05 (Cie vs Luxemburg), r.o. 43. Zie uitvoeriger CAW 2007, p. 45-49.

De monitoringverplichtingen uit de KRM kunnen op dezelfde wijze worden geïmplementeerd als de monitoringverplichtingen uit de KRW en het betekent dat de monitoringverplichtingen worden omgezet in de Wet milieubeheer (artikel 5.3) en nader worden uitgewerkt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.<sup>615</sup>

#### 21.4 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Het is vanzelfsprekend nog niet helemaal duidelijk wat de gevolgen van de KMS zullen zijn voor de praktijk van het waterbeheer. Van belang is echter te constateren dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de diverse richtlijnen op het terrein van het Europese waterrecht - in het bijzonder de KRW, maar ook de Nitraatrichtlijn - en het overige Europese milieurecht. In dit verband moet worden opgemerkt dat het maatregelenprogramma van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie ook de maatregelen bevat die worden genomen in het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn water. Het maatregelenprogramma van de Kaderrichtlijn water bevat weer diverse maatregelen die voortvloeien uit andere Europese milieuriichtlijnen, zoals de Nitraatrichtlijn, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Biocidenrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater, enzovoort.

Voorts is het voor de praktijk van het waterbeheer van belang dat het bereiken van de goede milieutoestand van de mariene wateren een inspanningsverplichting is, waar de lidstaten binnen een regio of subregio gezamenlijk naar moeten streven. Tevens biedt de richtlijn belangrijke uitzonderingen waar de lidstaten zich op kunnen beroepen indien niet of niet op tijd aan de doelstellingen kan worden voldaan. In het kader van een hoger openbaar belang kan bijvoorbeeld een beroep op de uitzonderingen worden gedaan. Voor de waterbeheerders kan dit van belang zijn in verband met maatregelen in het kader van de bescherming tegen hoogwater of eventueel te ontwikkelen CO<sub>2</sub>-opslag, windmolens in zee, enzovoort.



616 | Dit hoofdstuk bouwt voort op Keessen, Dotinga & Van Rijswick 2007 en Van Kempen 2007.

617 | Trb. 1992, 199 (i.w. op 6 oktober 1996).

618 | Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG 2000 L 327/1.

619 | Richtlijn 2007/60 van het Europees Parlement en de Raad over overstromingsbeoordeling en -beheer.

620 | Ter vergelijking, voor het beheer van zeeën wordt gekozen voor mariene regio's en sub-regio's, wat blijkt uit regionale zeeverdragen, zoals het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag), en uit het voorstel voor de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KMS) COM (2007) 456 def., die straks in Nederland waarschijnlijk in de Waterwet wordt geïmplementeerd.

## 22.1 INLEIDING

Modern waterbeleid wordt door middel van een gebiedsgerichte benadering vormgegeven. Daartoe worden waterlopen ingedeeld in stroomgebieden. Op internationaal niveau komt dit tot uiting in verschillende verdragen, waaronder het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren van 1992 (Verdrag van Helsinki),<sup>617</sup> op Europees niveau in de Kaderrichtlijn water (KRW)<sup>618</sup> en in de Hoogwaterrichtlijn<sup>619</sup> en op nationaal niveau in de Waterwet en in de Waterschapswet.<sup>620</sup>

Een ander opvallend kenmerk van de moderne waterregelgeving, zeker op Europees niveau, is dat het doel van de richtlijn het bereiken van een bepaalde 'toestand' is. Voor de KRW betekent dit het bereiken van de 'goede toestand' van grond- en oppervlaktewater, voor de Hoogwaterrichtlijn een toestand waarin de overstromingsrisico's goed beheersbaar zijn en voor de KMS een 'goede milieutoestand' voor de mariene regio's.

Het volgt uit artikel 249 EG dat de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese waterrichtlijnen in beginsel resultaatsverplichtingen zijn die op de lidstaten afzonderlijk rusten. Door het grensoverschrijdende karakter van waterbeheer kunnen de doelstellingen echter alleen worden bereikt indien er samenwerking plaatsvindt tussen de verschillende betrokken partijen (lidstaten) binnen een stroomgebied. Door de combinatie van enerzijds een gebiedsgerichte benadering die samenwerking met andere lidstaten (en soms ook derde landen) vereist, en anderzijds een te bereiken doelstelling die op iedere lidstaat afzonderlijk rust, ontstaat een spanningsveld waarbij het onduidelijk is in hoeverre lidstaten verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het niet bereiken van de doelstellingen als gevolg van oorzaken die niet volledig in de macht van de lidstaten liggen. Lidstaten kunnen dus water beheren dat kwaliteitsnormen overschrijdt zonder dat die overschrijding (geheel) te wijten is aan gebeurtenissen die op hun eigen grondgebied hebben plaatsgevonden.

Er kunnen verschillende redenen zijn waarom een lidstaat niet alleen (individueel) aan de verplichtingen van een waterrichtlijn kan voldoen. Hierbij kan men denken aan internationale samenwerking binnen een stroomgebied die niet het beoogde succesvolle resultaat oplevert, maar met name ten aanzien van de KRW moet ook worden gedacht aan de afhankelijkheid van maatregelen die op andere beleidsterreinen genomen moeten worden en waarbij de lidstaten niet of onvoldoende bevoegdheden hebben (landbouwbeleid, visserijbeleid, producttoelatingen van bijvoorbeeld geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen). In het

laatste geval (onvoldoende bevoegdheden) zijn de lidstaten afhankelijk van een actieve opstelling van de gemeenschapsinstellingen.<sup>621</sup> De KRW voorziet niet in een uitzonderingsgrond voor deze gevallen, evenmin als de Hoogwaterrichtlijn.<sup>622</sup>

In het voorstel voor de dochterrichtlijn met kwaliteitseisen voor de chemische toestand van oppervlaktewateren wordt wellicht wel een uitzonderingsbepaling voor grensoverschrijdende waterverontreiniging opgenomen.<sup>623</sup> De uitzonderingsgrond geldt alleen voor de verplichting om te voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de goede chemische toestand van oppervlaktewateren. Om een terecht beroep op de uitzonderingsbepaling te kunnen voldoen, moet echter wel aan een aantal vereisten worden voldaan. Zo moet de verontreiniging zijn veroorzaakt door een verontreinigingsbron die buiten de rechtsmacht van de lidstaat ligt; de lidstaat moet niet in staat zijn geweest effectieve maatregelen te nemen; er dient gebruik gemaakt te zijn van de coördinatiemechanismen uit artikel 3 KRW (zie hoofdstuk 17 en hierna); er dient een beroep op de uitzonderingsbepalingen van artikel 4 KRW te zijn gedaan en ten slotte dient het gebruik maken van deze uitzonderingsgrond voor grensoverschrijdende waterverontreiniging plaats te vinden via het overlegmechanisme van artikel 12 KRW.

Dit betekent dat slechts in bepaalde gevallen en onder strenge voorwaarden een lidstaat zich kan verweren door de schuld (deels) op een andere (lid)staat te schuiven. Een lidstaat draagt immers primair de verantwoordelijkheid over zijn eigen wateren. Desondanks moet deze uitzonderingsbepaling als een belangrijke verbetering van het richtlijnvoorstel worden gezien, alhoewel het in onze ogen beter was geweest de grensoverschrijdende waterproblemen in de KRW zelf te regelen.

Omdat lidstaten primair zelf verantwoordelijk zijn voor het voldoen aan verplichtingen die uit de diverse waterrichtlijnen voortvloeien, is het van het grootste belang duidelijkheid te verkrijgen over de mogelijkheden die er voor de centrale overheid en de decentrale overheden (waterbeheerders) binnen een stroomgebied bestaan om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen in het geval er sprake is van grensoverschrijdende waterverontreiniging of verhoogde overstromingsrisico's. De KRW en de Hoogwaterrichtlijn schrijven hiervoor internationale samenwerking voor. Voor deze noodzakelijke en voorgeschreven internationale samenwerking bestaat echter geen juridische vorm in het Europese waterrecht. Dit betekent dat de lidstaten de samenwerking vorm zullen moeten geven met behulp van andere instrumenten, zoals informele samenwerking of het sluiten van verdragen. Gebruik maken van samenwerkingsvormen of internationale verdragen ontslaat de lidstaten echter niet van hun individuele plicht om aan de doelstellingen van een richtlijn te voldoen. De verdragspartijen gezamenlijk zijn

621 | Op dit probleem wordt in dit hoofdstuk niet nader ingegaan. Zie hierover bijvoorbeeld uitvoeriger Montforts e.a. 2006; Van Rijswick & Vogelzang-Stoute 2007.

622 | Daarentegen kent de (ontwerp-)KMS een dergelijke uitzondering wel.

623 | Deze uitzondering stond nog niet in het oorspronkelijke voorstel en ook niet in het politiek akkoord van de Milieuraad van juni 2007. In de het gemeenschappelijk standpunt van de Raad komt de uitzonderingsbepaling wel voor, want als een belangrijk voordeel voor benedenstroomse lidstaten kan worden gezien.

immers niet degenen die uiteindelijk bijvoorbeeld voor het Hof van Justitie moeten verschijnen wanneer niet aan richtlijnverplichtingen wordt voldaan.

Nu de nieuwe waterrichtlijnen - en in het bijzonder de KRW - het bereiken van een bepaald doel als resultaatsverplichting voorop stellen, is het van belang duidelijkheid te verkrijgen over de vraag wat een lidstaat en de decentrale waterbeheerders kunnen ondernemen om aan hun Europese verplichtingen te voldoen. Ter beantwoording van deze vraag wordt aandacht geschonken aan verschillende aspecten van grensoverschrijdende samenwerking gericht op de bestrijding van grensoverschrijdende waterverontreiniging en wateroverlast binnen stroomgebieden. Daarnaast wordt ingegaan op een andere mogelijkheid die lidstaten en decentrale waterbeheerders wellicht hebben om te voldoen aan hun verplichtingen uit het Europese waterrecht. Dit betreft het procederen tegen publiekrechtelijke besluiten in andere lidstaten en ten slotte de mogelijkheden die een lidstaat of waterbeheerder heeft om in een civiele actie tegen een andere lidstaat of een buitenlandse decentrale overheid op te treden. Er wordt eveneens kort aandacht besteed aan de Richtlijn milieuaansprakelijkheid.

## 22.2 VORMGEVING VAN GRENDOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING

De Kaderrichtlijn water - maar ook de Hoogwaterrichtlijn - verplicht de lidstaten tot institutionele verankering van het overleg tussen de lidstaten over de wijze waarop de doelstellingen van de KRW voor het hele stroomgebied kunnen worden bereikt.<sup>624</sup> De lidstaten moeten per stroomgebied een stroomgebiedsdistrict vormen, waarvoor zij passende administratieve regelingen moeten treffen en een passende bevoegde autoriteit moeten aanwijzen.<sup>625</sup> Deze eis geldt ook wanneer een stroomgebied meer dan een lidstaat omvat. Dat is in Nederland het geval bij de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. In dat geval moeten de betrokken lidstaten samenwerken binnen een internationaal stroomgebiedsdistrict, waarbij kan worden aangesloten bij bestaande structuren, zoals die in het kader van internationale overeenkomsten zijn gevormd.<sup>626</sup> Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds samenwerkingsvormen die meer geschikt zijn voor grote rivieren en anderzijds samenwerkingsvormen die zijn ontwikkeld voor regionale grensoverschrijdende samenwerking.

Overigens beveelt de KRW samenwerking binnen een internationaal stroomgebiedsdistrict ook aan wanneer een stroomgebied zich uitstrekt buiten het territoir van de lidstaten.<sup>627</sup> Dat is in Nederland het geval bij de Rijn. In dat geval doemt als complicatie op dat derde landen niet verplicht zijn de KRW te implementeren.<sup>628</sup>

Dat betekent echter niet dat derde landen niet zullen willen meewerken aan de oprichting van een internationaal stroomgebiedsdistrict of aan het bereiken van de doelstellingen van de KRW. Het is namelijk goed mogelijk dat niet-lidstaten gebonden zijn aan soortgelijke verplichtingen op grond van internationale waterverdragen waar zij partij bij zijn. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van het Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren (Verdrag van Helsinki), aangezien de verplichtingen van dit verdrag in de KRW zijn geïmplementeerd.<sup>629</sup>

### 22.2.1 Internationaal publiekrechtelijke mogelijkheden: sluiten van verdragen<sup>630</sup>

Lidstaten kunnen door het sluiten van bilaterale en multilaterale verdragen (of via reeds bestaande verdragen) de grensoverschrijdende samenwerking die vereist is onder de KRW ten aanzien van het beleid en beheer van de grote rivieren vorm geven. Hier is inmiddels al een lange traditie van verdragen, alhoewel er ook haken en ogen kleven aan het gebruik van het verdragsinstrument ter implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen.<sup>631</sup> Met name problematisch is de relatie tussen de KRW en verdragen gesloten tussen één of meerdere lidstaten en derde staten waarbij ook de EG partij is ('gemengde verdragen'), omdat zij een meervoudige rol kunnen vervullen. Aan de ene kant dient de KRW ter implementatie van de verdragsverplichtingen van de EG, terwijl zij aan de andere kant mogelijk kunnen dienen ter implementatie van de samenwerkingsverplichtingen uit de KRW. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Verdrag van Helsinki, maar ook bij regionale zeeverdragen als het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-Verdrag)<sup>632</sup> dat zich mede richt op het terugdringen van verontreiniging van het mariene milieu vanaf het land. Deze gemengde verdragen lenen zich echter niet goed voor implementatie van de samenwerkingsverplichtingen uit de KRW, omdat zij daarvoor niet bedoeld zijn. Daarvoor zijn de verdragen die zijn gesloten voor specifieke rivieren, meer geschikt.

Nederland is als benedenstrooms gelegen staat partij bij de verdragen die zijn gesloten voor de Eems, Maas, Schelde en Rijn.<sup>633</sup> Deze verdragen dienen mede ter implementatie van het Verdrag van Helsinki, waarnaar zij in de considerans expliciet verwijzen. Alle verdragen voorzien in de oprichting van een internationale commissie die toeziet op de uitvoering van het betreffende verdrag. De verdragen voor de Eems, Maas en Schelde zijn verdragen waarbij uitsluitend EU-lidstaten partij zijn. Het Eems-Dollardmilieuprotocol van 1996 regelt de samenwerking tussen Nederland en Duitsland met betrekking tot het waterbeheer in

<sup>624</sup> | Artikel 3 KRW. Artikel 3 Hoogwaterrichtlijn verklaart de regeling in de KRW van overeenkomstige toepassing, hoewel afwijking is toegestaan.

<sup>625</sup> | Artikel 3 lid 1 en lid 2 KRW.

<sup>626</sup> | Artikel 3 lid 3 en lid 4 KRW.

<sup>627</sup> | Artikel 3 lid 5 KRW.

<sup>628</sup> | Backes 1999, p. 181 en 182.

<sup>629</sup> | Ov. 31 considerans KRW verwijst naar 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, gesloten op 17 maart 1992 in Helsinki 1992, in werking getreden in 1996. Zie [www.unece.org/env/water/pdf/watercon.pdf](http://www.unece.org/env/water/pdf/watercon.pdf).

<sup>630</sup> | Deze paragraaf is ontleend aan Keessen, Dottinga & Van Rijswijk 2007.

<sup>631</sup> | Hey & Van Rijswijk 2007 en CAW 2004.

<sup>632</sup> | Trb. 1993, 141 (i.w. 25 maart 1998).

<sup>633</sup> | Zie hiervoor Nollkaemper & De Villeneuve 2007, p. 783-790.

634 | Trb. 1996, 258 (i.w. 1 juli 1998).

635 | Trb. 2003, 75 (i.w. 1 december 2006).

636 | Trb. 2003, 76 (i.w. 1 december 2005).

637 | Artikel 4 lid 3 van het Maasverdrag en het Schelde Verdrag.

638 | Trb. 1999, 139 (i.w. 1 januari 2003).

639 | Trb. 1977, 33 (i.w. 5 juli 1985) en Trb. 1992, 3 (i.w. 1 november 1994).

640 | Trb. 2000, 104. Dit verdrag is nog niet in werking getreden, maar is in belangrijke mate een weergave van internationaal gewoonterecht. Nederland heeft het verdrag geratificeerd op 9 januari 2001.

een deelstroomgebied van de Eems: de Eemsmonding.<sup>634</sup> Het Maasverdrag van 2002 reguleert de samenwerking tussen België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland voor het gehele stroomgebied van de Maas.<sup>635</sup> Het vrijwel identieke Schelde Verdrag van 2002 doet hetzelfde voor het stroomgebied van de Schelde (België, Frankrijk en Nederland).<sup>636</sup> Het Maasverdrag en het Schelde Verdrag zijn nadrukkelijk bedoeld om de multilaterale afstemming van de tenuitvoerlegging van de verplichtingen uit de KRW vorm te geven.<sup>637</sup>

Het Rijnverdrag<sup>638</sup> reguleert de samenwerking voor een deel van het stroomgebied van de Rijn, waarbij zowel lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland) als een niet-lidstaat (Zwitserland) en de EG partij zijn. Daarbij is ook relevant de Overeenkomst van 1976 inzake de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging door chloriden met Aanvullend Protocol van 1991 die dezelfde partijen hebben als het Rijnverdrag, met uitzondering van de EG.<sup>639</sup> Het Rijnverdrag wordt veelal gezien als een voorbeeld van succesvolle grensoverschrijdende samenwerking tussen oeverstaten. Interessant genoeg wordt door sommigen de KRW echter als een belemmering gezien voor het ontwikkelen van verdergaande maatregelen binnen de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR). Dit zou te wijten zijn aan het feit dat de betreffende EU-lidstaten zich meer zijn gaan concentreren op het uitvoeren van de KRW op hun eigen grondgebied, dan op het maken van nieuwe afspraken in de ICBR om grensoverschrijdende problemen aan te pakken.

De verdragen voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems bevatten enkele belangrijke beginselen die de samenwerking tussen de verdragspartijen beheersen. Deze beginselen zijn in belangrijke mate ontleend aan het Verdrag van Helsinki. Ook het Verdrag inzake het recht betreffende het gebruik van internationale waterlopen anders dan voor de scheepvaart van 1997 (Verdrag van New York) is in dit opzicht relevant.<sup>640</sup> Een van de meest fundamentele basisbeginselen is de verplichting voor staten om geen aanzienlijke grensoverschrijdende (milieu)schade te veroorzaken. Dit is geen absoluut verbod, maar een zorgplicht waarvan de zwaarte afhankelijk is van de aard van de activiteiten (hoger indien risicovol of gevaarlijk), de feitelijke omstandigheden en de mogelijkheden van de betreffende staat. Dit algemene beginsel is nader uitgewerkt in verplichtingen voor staten om maatregelen te nemen die zijn gericht op het voorkomen, beheersen en verminderen van grensoverschrijdende waterverontreiniging. Daarbij dient een aantal specifieke beginselen als leidraad, waaronder het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Naast verdragen vindt samenwerking tussen de betrokken oeverstaten ook plaats op meer informele basis. Samenwerking in het stroomgebied van de Rijn vindt plaats in het Coördineringscomité voor de Rijn dat is belast met het afstemmen van de implementatie van de KRW. Bilaterale afstemming met Duitsland vindt verder plaats in het kader van de Permanente Nederlands-Duitse Grenswatercommissie (PGC)<sup>641</sup> en de Stuurgroep en Coördinatiegroep Eems. Bilaterale afstemming met Wallonië vindt plaats in het Waals-Nederlands wateroverleg. Bilaterale afstemming met Vlaanderen vindt plaats in het kader van het Nederlands-Vlaams Integraal Wateroverleg (NVIWO) en een viertal in 1994 ingestelde grensoverschrijdende stroomgebiedcomités. Ook van belang voor de implementatie van de KRW is het Trilaterale Waddenoverleg dat tussen Denemarken, Duitsland en Nederland plaatsvindt.<sup>642</sup>

### 22.2.2 Europese regionale samenwerkingsvormen

Voor regionale grensoverschrijdende samenwerking is het sluiten van verdragen een minder geschikt instrument. Daarvoor zijn andere vormen van samenwerking beter geschikt.<sup>643</sup> Wanneer op regionaal niveau wordt samengewerkt in het kader van grensoverschrijdend waterbeheer, bestaat de mogelijkheid gebruik te maken van INTERREG-fondsen.<sup>644</sup>

In de eerste plaats kan gedacht worden aan informele vormen van samenwerking waarbij bijvoorbeeld samenwerking plaatsvindt in het kader van het uitwisselen van informatie, bij het uitvoeren van concrete maatregelen of het gezamenlijk opstellen van beleid. In het kader van de samenwerking kan eveneens worden gewezen op samenwerkingsvormen die plaatsvinden binnen Euregio en stroomgebiedcomités.<sup>645</sup> Een ander voorbeeld van publiekrechtelijke samenwerking is te vinden in de regio's Eems-Dollard, Euregio Rijn-Waal en Euregio Scheldemond. Naast deze publiekrechtelijke vormen van samenwerking kent het Waddengebied een samenwerkingsvorm in de vorm van een vereniging (privaatrechtelijk) Euregio Wadden en bestaat er een stichting voor de Euregio Maas-Rijn.

In het kader van de grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland kunnen overeenkomsten worden gesloten met buitenlandse partners, ook door decentrale overheden.<sup>646</sup> De basis hiervoor is gelegd in het Grensverdrag. Samenwerking met België kan worden gebaseerd op de Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking op grond waarvan openbare lichamen of gemeenschappelijke organen kunnen worden ingesteld. Het is met name een kader om administratieve afspraken in vast te leggen. Onderscheid moet worden gemaakt tussen een

641 | De PGC werd opgericht op grond van artikel 64 van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland nopens het verloop van de gemeenschappelijke landgrens, de grenswateren, het grondbezit in de nabijheid van de grens, het grensoverschrijdende verkeer over land en via binnenwateren en andere met de grens verband houdende vraagstukken, 1960 (Trb. 1960, 68).

642 | Zie uitvoeriger CAW 2004 en Hey & Van Rijswijk 2007.

643 | Zie AcW & CAW 2007.

644 | Bijvoorbeeld INTERREG IV A Nederland-Duitsland 2007-2013.

645 | Bijvoorbeeld Euregio Rijn-Maas-Noord.

646 | Het Grensverdrag (Trb 1960, 67) jo artikel 22 Uitvoeringswet (Stb. 1963, 263) biedt deze mogelijkheid maar vereist wel goedkeuring door de Kroon.

openbaar lichaam (heeft rechtspersoonlijkheid en er kunnen bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend) en gemeenschappelijke organen (geen rechtspersoonlijkheid). In beide gevallen blijft het Nederlandse en het Belgische recht echter gelden, maar kan een grensoverschrijdend waterschap wel blijven bestaan.<sup>647</sup> De instelling van openbare lichamen biedt overigens niet de mogelijkheid om grensoverschrijdende waterschappen op te richten, omdat Nederlandse waterschappen op grond van de Waterschapswet niet bevoegd zijn hun bevoegdheden te delegeren aan internationale openbare lichamen.<sup>648</sup> Het is overigens ook de vraag of waterschappen dat zouden willen, zelfs als men tot verdergaande vormen van geïnstitutionaliseerde samenwerking wil komen.

Een geschetst probleem bij grensoverschrijdende samenwerking is dat de bevoegdheden van overheden aan beide zijden van de grens veelal niet goed op elkaar aansluiten wat het maken van afspraken bemoeilijkt. Kijkend naar samenwerking met Duitsland kan worden geconstateerd dat in Duitsland geen waterschappen bestaan. De bevoegdheden inzake het waterbeheer zijn in Duitsland verdeeld over Wasserbehörde op Bundes, Landes-, Bezirks- en Kreisniveau.<sup>649</sup> Vlaanderen bijvoorbeeld kent wel waterschappen, maar deze zijn wat betreft rechtsvorm en publiekrechtelijke taken en bevoegdheden niet te vergelijken met de Nederlandse waterschappen.<sup>650</sup>

### 22.2.3 Europese groepering voor territoriale samenwerking

Voor een verdergaande vorm van samenwerking kan wellicht gebruik worden gemaakt van de Verordening over de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS).<sup>651</sup> Vanuit de stroomgebiedbenadering is het wenselijk dat lokale overheden nauw met elkaar kunnen samenwerken bij de uitvoering van de KRW. De EGTS biedt lokale overheden de mogelijkheid een Europese groepering voor territoriale samenwerking op te richten. Ook lokale overheden van niet-lidstaten kunnen door middel van het sluiten van een overeenkomst deelnemen aan een EGTS.<sup>652</sup> Dit kan een geschikt medium zijn voor lokale overheden om samen beleid uit te voeren.<sup>653</sup> Daarbij moet wel bedacht worden dat lokale overheden aan deze EGTS weliswaar taken mogen overdragen, maar dat het niet de bedoeling is dat dit ook handhavingsbevoegdheden betreft.<sup>654</sup> De Verordening sluit namelijk uit dat de aan de EGTS toevertrouwde taken betrekking hebben op de uitoefening van publiekrechtelijk toegewezen bevoegdheden en op taken tot waarborging van de algemene belangen van de staat of van andere overheidsinstanties, zoals politieke en regelgevende bevoegdheden, justitie en buitenlands beleid.<sup>655</sup>

Volgens de considerans bij de EGTS Verordening mogen de bevoegdheden die een regionale of lokale overheid als openbaar gezag uitoefent, met name de politieke en regelgevende bevoegdheden, zelfs geen onderdeel uitmaken van de overeenkomst.<sup>656</sup> Dit betekent dat een EGTS alleen kan worden opgericht voor het uitvoeren van operationele taken.

### 22.3 PUBLIEKRECHTELIJKE UITVOERING EN HANDHAVING

De KRW en de Hoogwaterrichtlijn verwachten dat de lidstaten één stroomgebiedbeheersplan en één overstromingsrisicobeheerplan opstellen voor elk stroomgebiedsdistrict, waarin de maatregelen staan om de doelstellingen van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn in het gehele stroomgebied te bereiken.<sup>657</sup> De KRW en de Hoogwaterrichtlijn dwingen lidstaten in een internationaal stroomgebiedsdistrict echter niet tot het gezamenlijk vaststellen van een plan, al helemaal niet als er ook niet-lidstaten bij betrokken zijn. Als het niet lukt om één plan te maken voor een internationaal stroomgebiedsdistrict, mag elke lidstaat namelijk een plan vaststellen voor het deel van het stroomgebied dat op zijn grondgebied ligt met daarin de maatregelen die het zal treffen om de doelstellingen van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn te halen.<sup>658</sup> Toch kunnen de lidstaten er niet omheen om samen te werken bij de uitvoering en handhaving van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn.

#### 22.3.1 Plannen en maatregelen

In overeenstemming met het principe van loyale samenwerking,<sup>659</sup> het principe dat verontreiniging aan de bron moet worden aangepakt<sup>660</sup> en het niet-afwentelenbeginsel<sup>661</sup> verplichten de KRW en de Hoogwaterrichtlijn de lidstaten die deel uitmaken van een internationaal stroomgebiedsdistrict om de vaststelling van de maatregelen die in het nationale deel van het stroomgebied zullen worden getroffen te coördineren, hoewel zij daar ten aanzien van derde landen slechts naar hoeven te streven.<sup>662</sup> Afstemming is immers noodzakelijk om de doelstellingen van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn in het hele stroomgebied te halen. De Hoogwaterrichtlijn verbiedt de lidstaten zelfs om maatregelen te treffen tegen hoogwater die de overstromingsrisico's in andere staten vergroten zonder afstemming met de betrokken staten.<sup>663</sup>

De afstemming tussen de lidstaten van geschikte maatregelen om waterverontreiniging te bestrijden wordt gestimuleerd door de 'Common Implementation Strategy', die de waterdirecteuren van de lidstaten en de Commissie in informeel overleg vaststellen.<sup>664</sup> Het ligt in de lijn der verwachting dat een

647 | HR 19 februari 1971, NJ 1971, 334.

648 | Zie Van Dijk & Havekes 1999, p. 77-78; AcW & CAW 2007 en Mostert 2007.

649 | Van der Molen & Emmrich 2007.

650 | Maes & Lavrysen 2003.

651 | Ov. 11 Considerans Verordening 1082/2206 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) PbEG 2006 L210/19. Dit lijkt op de Nederlandse figuur van de gemeenschappelijke regeling.

652 | Ov. 16 Considerans EGTS Verordening.

653 | Artikel 7 lid 1 en 2 EGTS Verordening.

654 | Zie ov. 13 Considerans EGTS Verordening.

655 | Artikel 7 lid 4 EGTS Verordening.

656 | Ov. 13 Considerans EGTS Verordening.

657 | Artikel 3 lid 4, 11 en 13 KRW en artikel 7 en 8 Hoogwaterrichtlijn. Zie over de KRW uitgebreid Van Rijswijk 1999, p. 125 - 139.

658 | Artikel 13 KRW en 12 Hoogwaterrichtlijn.

659 | Artikel 10 EG.

660 | Ov. 40 Considerans KRW.

661 | Ov. 13 Considerans Hoogwaterrichtlijn.

662 | Ov. 35 Considerans KRW, artikel 3 lid 4 en lid 5 en artikel 11 KRW.

663 | Artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn.

664 | Vgl. de richtsnoeren van EMEA bij de geneesmiddelenrichtlijn en de BREFs bij de IPPC-Richtlijn.



soortgelijke strategie ook zal worden vastgesteld om de implementatie van de Hoogwaterrichtlijn te vergemakkelijken. Verder voorziet de KRW in Europese maatregelenprogramma's ter bestrijding van waterverontreiniging door gevaarlijke stoffen.<sup>665</sup>

665 | Artikel 16 en 19 KRW.

Desalniettemin blijkt uit onderzoek dat in de Nederlandse waterpraktijk gevreesd wordt dat de lidstaten hun nationale maatregelen ter implementatie van de KRW onvoldoende op elkaar zullen afstemmen. Vanwege de individuele resultaatsverplichting rust op elke lidstaat immers de druk dat in 2015 (of na verlenging van de termijnen in 2027) de doelen van de KRW moeten zijn bereikt. Dat kan een averechts effect hebben op grensoverschrijdende samenwerking als de samenwerking met andere lidstaten niet snel genoeg van de grond komt.<sup>666</sup> Lidstaten kunnen dan besluiten om alleen voor hun grondgebied maatregelen vast te stellen. Daardoor lopen lidstaten die benedenstrooms liggen het risico dat bovenstrooms gelegen lidstaten onvoldoende maatregelen treffen, waardoor zij geconfronteerd worden met water dat zodanig vervuild is, dat de doelstellingen van de KRW benedenstrooms niet kunnen worden bereikt.

666 | DHV 2007, p. 19.

### 22.3.2 De uitzonderingsgronden van de Kaderrichtlijn water

De doelstellingen van de KRW zijn dusdanig ambitieus dat het niet uitgesloten kan worden dat verschillende lidstaten in een stroomgebied de doelstellingen van de KRW niet weten te bereiken. De KRW regelt ook deze situatie (de Hoogwaterrichtlijn bevat geen regeling ter zake). Als uit de monitoringgegevens of uit andere gegevens blijkt dat de doelstellingen van artikel 4 van de KRW vermoedelijk niet worden bereikt in een bepaald waterlichaam, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat:

- de oorzaken van het falen worden onderzocht;
- de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien;
- de monitoringprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld, en
- eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen teneinde de doelstellingen van artikel 4 KRW te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen.<sup>667</sup>

667 | Artikel 11 lid 5 KRW.

Wat opvalt is dat de KRW de lidstaten niet opdraagt samen te werken bij het onderzoeken van de oorzaken van de waterverontreiniging en bij de beslissing of vergunningen en toestemmingen moeten worden herzien dan wel een beroep op een uitzonderingsgrond moet worden gedaan.

De KRW staat in vijf gevallen een uitzondering toe op de verplichting om een goede ecologische en chemische toestand van het oppervlaktewater te bereiken in 2015.<sup>668</sup> Met betrekking tot een lidstaat die geen goede toestand weet te bereiken als gevolg van grensoverschrijdende verontreiniging is van belang dat een lidstaat mag bepalen dat (aanvullende) maatregelen niet haalbaar zijn, omdat het tijdelijk niet bereiken van de goede toestand is veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorzien of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, met name omvangrijke overstromingen of lange droogteperiodes.<sup>669</sup> Het is waarschijnlijk dat met name een incidentele verontreiniging afkomstig uit het buitenland een beroep op overmacht kan rechtvaardigen. Een lidstaat kan zich echter niet zonder meer op deze of een andere uitzonderingsgrond beroepen. Lidstaten mogen daar pas een beroep op doen als zij alle haalbare stappen hebben ondernomen en het bereiken van de doelstellingen van de KRW onevenredig kostbare maatregelen zou vergen en als zij voldoen aan de overige voorwaarden voor het inroepen van een uitzonderingsgrond. Bovendien is het vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat uitzonderingsclausules restrictief moeten worden uitgelegd.<sup>670</sup>

668 | Artikel 4 lid 3, 4, 5, 6 en 7 KRW, zie uitvoeriger hoofdstuk 17.

669 | Artikel 11 lid 5 KRW.

670 | Zie onder meer: C-262/85 Commissie vs Italië, Jur. 1987, p. 2073, C-118/94 WWF Italië vs Regione Veneto, Jur. 1996, p. I-1223, C-10/96 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux and Société d'études ornithologiques vs Région Wallonne, Jur. 1996, p. I-6775, C-6/98 ARD vs Pro Sieben Media, Jur. 1999, p. I-7599 en C-6/04 Commissie vs Verenigd Koninkrijk Jur. 2005, p. I-9017.

Als een bovenstroomse lidstaat zich beroept op een uitzonderingsgrond kan dit nadelige gevolgen hebben voor benedenstroomse lidstaten. Daarom bepaalt de KRW dat de lidstaten niet eenzijdig een beroep kunnen doen op een uitzonderingsgrond. De KRW verplicht de lidstaten tot afstemming met de andere lidstaten in het stroomgebieddistrict, hetzij omdat de voorwaarden waaronder beroep op de uitzonderingsclausule kan worden gedaan moeten worden vastgelegd in het stroomgebiedbeheersplan én moeten worden geëvalueerd bij de bijwerking van het plan, hetzij omdat de maatregelen op moeten worden genomen in de maatregelenprogramma's horend bij het stroomgebiedbeheersplan. Bovendien perkt de KRW het beroep op uitzonderingsgronden verder in door te bepalen dat een lidstaat er bij de toepassing van een van de uitzonderingsgronden zorg voor moet dragen dat dit het bereiken van de doelstellingen van de KRW in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied.<sup>671</sup> Eveneens is vereist dat het huidige beschermingsniveau gehandhaafd blijft én dat de toestand van de waterlichamen niet achteruit mag gaan.<sup>672</sup> Dit betekent dat lidstaten slechts beperkt een beroep kunnen doen op de uitzonderingsclausules van de KRW en daarbij rekening moeten houden met de belangen van andere lidstaten.

671 | Artikel 4 lid 8 KRW. Helaas is vooralsnog onduidelijk wanneer er sprake is van 'andere waterlichamen'. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer een regionaal waterlichaam ernstig vervuild is, maar de rivier waarin deze uitkomt door verdunning in mindere mate wordt aangetast.

672 | Artikel 4 lid 9 KRW.

### 22.3.3 Publieke participatie

Burgers en milieugroeperingen mogen zich ook bemoeien met het opstellen en bijwerken van het stroomgebiedbeheersplan. De KRW - en in haar kielzog de Hoogwaterrichtlijn - schrijft de lidstaten voor om actieve participatie van alle betrokken partijen aan te moedigen bij de uitvoering van de richtlijn, zonder overigens specifiek iets te regelen voor publieke participatie in internationale stroomgebiedsdistricten.<sup>673</sup> Toch verwachten de KRW en de Hoogwaterrichtlijn dat de lidstaten publieke participatie serieus nemen. Hoewel de lidstaten enerzijds publieke participatie bij het opstellen, toetsen en bijstellen van de plannen slechts aan hoeven te moedigen, verplicht de KRW de lidstaten anderzijds wel om tijdschema, werkprogramma, overzicht van de belangrijke waterbeheerskwesaties en kopieën van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan te publiceren en voor commentaar beschikbaar te stellen aan het publiek, terwijl de Hoogwaterrichtlijn de lidstaten verplicht om overstromingsrisicobeoordeling, -kaarten en -beheersplannen openbaar te maken.<sup>674</sup> Om actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken, moet de lidstaat ten minste zes maanden uittrekken voor het maken van schriftelijke opmerkingen. Achtergronddocumenten en -informatie hoeven alleen op verzoek beschikbaar te worden gemaakt.

Gelet op de stroomgebiedbenadering van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn zouden de bepalingen over publieke participatie zo moeten worden geïnterpreteerd dat zij ook betrekking hebben op grensoverschrijdende publieke participatie.<sup>675</sup> Hier zijn inmiddels al ervaringen mee opgedaan in het stroomgebied van de Vecht.<sup>676</sup> Zonder grensoverschrijdende publieke participatie wordt het publiek in de andere lidstaten buitenspel gezet en dat zou strijdig zijn met de strekking van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).<sup>677</sup> De bepalingen over inspraak van de richtlijn over publieke participatie zijn niet van toepassing op het opstellen en bijwerken van de plannen ter uitvoering van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn.<sup>678</sup> De wijze waarop grensoverschrijdende publieke participatie onder deze richtlijn is geregeld, kan echter wel als voorbeeld dienen. Dat zou betekenen dat de lidstaten in voorkomend geval moeten overleggen of de inspraak grensoverschrijdend dient plaats te vinden. Indien zij daartoe besluiten, moeten ze een regeling treffen die ervoor zorgt dat het publiek uit beide lidstaten in kan spreken. Een soortgelijke regeling vloeit voort uit de toepassing van de MER-richtlijn bij de besluitvorming over concrete maatregelen uit het stroomgebiedbeheersplan, indien deze potentieel een significant effect hebben op het milieu in een andere lidstaat.<sup>679</sup>

<sup>673</sup> | Macrory & Turner 2002, p. 504.

<sup>674</sup> | Respectievelijk artikel 14 KRW en artikel 9 en 10 Hoogwaterrichtlijn.

<sup>675</sup> | Macrory & Turner 2002, p. 506 en 507.

<sup>676</sup> | Keetman & Verhallen 2006, p. 17-19, m.n. p. 17 en meer in het algemeen Van der Boll & Van der Arend 2007, p. 31-44.

<sup>677</sup> | Trb. 1998, 289 (i.w. 30 oktober 2001).

<sup>678</sup> | Artikel 2 lid 5 Richtlijn 2003/35 van het Europees Parlement en de Raad tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, PbEG 2003 L156/17.

<sup>679</sup> | Artikel 7 Richtlijn 97/11 van de Raad tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, PbEG 1997 L73/5.

### 22.3.4 Het delen van informatie

Voor een effectieve samenwerking - en om een lidstaat te kunnen aanspreken op zijn prestaties - is het essentieel dat de meetmethoden vergelijkbaar zijn en dat lidstaten informatie over de staat en stand van het water beschikbaar maken. De KRW draagt daaraan bij doordat zij eisen stelt aan de wijze waarop de lidstaten de waterkwaliteit monitoren en voorziet in de vaststelling van gestandaardiseerde technische specificaties en meetmethoden.<sup>680</sup> Dit is noodzakelijk om de analyse van deze gegevens te kunnen gebruiken bij de coördinatie van het opstellen en bijwerken van het stroomgebiedbeheersplan.<sup>681</sup> De Hoogwaterrichtlijn stelt geen eisen aan monitoring, maar draagt de Commissie wel op om een regeling te treffen om de opmaak van statistische en cartografische gegevens te standaardiseren, wat de vergelijkbaarheid en daardoor de uitwisseling van gegevens uiteraard ten goede zal komen.<sup>682</sup>

Beide richtlijnen dragen de lidstaten op om periodiek de voortgang bij het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn te rapporteren aan de Commissie.<sup>683</sup> De Commissie is vervolgens verplicht periodiek een verslag te doen aan het Europees Parlement en de Raad.<sup>684</sup> Deze bepalingen hebben dus primair een toezichtfunctie, maar zijn eveneens gericht op het voldoen aan de informatiebehoefte binnen een bepaald stroomgebied.

Hoewel het Verdrag van Helsinki opdraagt signalerings- en alarmeringssystemen op te zetten en wederzijdse bijstand te verlenen in geval van een calamiteit,<sup>685</sup> biedt de KRW de lidstaten helaas geen handvaten voor het bestrijden van calamiteiten. Het voorziet noch in een alarmeringssysteem, noch in wederzijdse assistentie bij het nemen van noodmaatregelen.<sup>686</sup> Het is spijtig dat de KRW deze verplichting niet heeft geïmplementeerd, omdat dit betekent dat het afhangt van de partijen bij een bilateraal of multilateraal verdrag dat betrekking heeft op een internationaal stroomgebied of dit goed is geregeld. Dankzij de gemaakte afspraken, werkt Nederland met Duitsland naar tevredenheid samen in de internationale Rijncommissie bij het delen van informatie ter bestrijding van calamiteiten.<sup>687</sup> Helaas verloopt de samenwerking met België en Frankrijk in de internationale Maascommissie minder goed.<sup>688</sup> Dan zijn meetpunten aan de grens noodzakelijk om tijdig maatregelen te kunnen treffen.

Goede ervaringen met het uitwisselen van informatie over overstromingsrisico's worden opgedaan in het kader van het INTERREG IIIC netwerk Flood Awareness & Prevention Policy in Border Areas (FLAPP).<sup>689</sup> Maatregelen om overstromingen

<sup>680</sup> | Artikel 8 en 21 KRW.

<sup>681</sup> | Zie artikel 5 KRW.

<sup>682</sup> | Artikel 11 Hoogwaterrichtlijn.

<sup>683</sup> | Artikel 15 KRW en artikel 15 Hoogwaterrichtlijn.

<sup>684</sup> | Artikel 18 KRW en artikel 16 Hoogwaterrichtlijn.

<sup>685</sup> | Artikel 9 (g), 14 en 15 Verdrag van Helsinki.

<sup>686</sup> | Ten aanzien van de informatievoorziening aan het publiek valt een soortgelijke lacune te betreuren. De KRW en de Hoogwaterrichtlijn dragen lidstaten immers niet op het publiek te informeren bij calamiteiten. Deze lacune wordt echter opgevuld door Richtlijn 2003/4/EC van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie PbEG 2003 L041/26.

<sup>687</sup> | DHV 2007, m.n. p. 19 en 20.

<sup>688</sup> | DHV 2007, m.n. p. 19 en 20.

<sup>689</sup> | Zie voor meer informatie [www.flapp.org](http://www.flapp.org).

tegen te gaan in grensoverschrijdende stroomgebieden stuiten op moeilijkheden vanwege verschillen in het juridisch systeem van de verschillende landen en vanwege cultuurverschillen. Ervaringen met overstromingen van de Maas (België/Nederland), de Elbe (Tsjechië/Duitsland), de Tisza (Roemenië/Hongarije), de Donau (Hongarije/Oostenrijk) en de Douro (Spanje/Portugal) maakten duidelijk dat grensoverschrijdende samenwerking noodzakelijk is. Het FLAPP-netwerk is dan ook opgezet om ervaringen uit te wisselen, om te onderzoeken wat de 'best practices' in het overstromingsrisicobeheer zijn en om van elkaar te leren en elkaar te leren kennen. Het netwerk kent 35 partners in 12 verschillende Europese landen.

#### 22.4 HET AFDWINGEN VAN NALEVING DOOR PUBLIEKRECHTELIJKE PROCEDURES

Er zijn verschillende mogelijkheden om naleving af te dwingen als een (lid)staat zijn verplichtingen onder de KRW of de Hoogwaterrichtlijn niet nakomt, dan wel onvoldoende bereid is om zijn maatregelenpakket af te stemmen met de andere lidstaten in het stroomgebieddistrict. Ook internationale verdragen bieden afhankelijk van de partijen bij het geschil enige mogelijkheden. Met betrekking tot Europese stroomgebieden kennen de KRW en de Hoogwaterrichtlijn een bijzondere functie toe aan de Commissie, die niet alleen als hoedster van het verdrag nakoming af kan dwingen door middel van verdragsinbreukprocedures, maar ook als mediator kan worden ingeschakeld door de lidstaten. Daarnaast kunnen lidstaten overwegen om geschillen op te lossen door een internationale procedure of door te procederen voor het Hof van Justitie. Decentrale overheden kunnen klagen bij hun lidstaat of bij de Commissie, maar ook overwegen te procederen in het buitenland.

##### 22.4.1 Internationale procedures<sup>690</sup>

Alle relevante waterverdragen bevatten bepalingen voor het beslechten van geschillen tussen verdragspartijen over de uitlegging of toepassing van het betreffende verdrag. Naleving van deze verdragen dient allereerst te worden bewerkstelligd door middel van de voorgeschreven diplomatieke methoden voor geschillenbeslechting: onderhandelingen, goede diensten, bemiddeling, feitenonderzoek of conciliatie. Ook het inschakelen van de door een verdrag ingestelde commissie voor een specifieke rivier is vaak een mogelijkheid. Het resultaat daarvan is echter normaalgesproken niet juridisch bindend. Voor een juridisch bindend resultaat kunnen de verdragspartijen gebruik maken van arbitrage of rechtspraak als de diplomatieke methoden zonder succes zijn verlopen. Het Verdrag van Helsinki voorziet bijvoorbeeld in de mogelijkheid om het geschil voor te leggen aan een

arbitragetribunaal of het Internationaal Gerechtshof, indien beide partijen daarmee hebben ingestemd.<sup>691</sup> De Rijnverdragen voorzien in verplichte arbitrage. Nederland heeft daarvan gebruik gemaakt om een geschil met Frankrijk te beslechten omtrent de verrekening van kosten gemaakt voor het terugdringen van chloridelozingen in de Rijn.<sup>692</sup>

De mogelijkheid om gebruik te maken van arbitrage of rechtspraak is echter beperkt voor EU-lidstaten, omdat zij op grond van artikel 292 EG verplicht zijn om hun onderlinge geschillen betreffende de uitlegging of toepassing van het gemeenschapsrecht voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie. Het staat lidstaten in dergelijke gevallen niet vrij om te kiezen voor een bindende internationale procedure. Dit kan niet worden omzeild door het geschil te vermommen als een geschil over het Verdrag van Helsinki. Dat is immers een gemengd verdrag, waar niet alleen de lidstaten maar ook de Gemeenschap partij bij zijn. Dat betekent dat het verdrag deel uitmaakt van de communautaire rechtsorde en dat het Europese Hof van Justitie exclusief bevoegd is om kennis te nemen van geschillen over de uitleg en toepassing daarvan en om te beoordelen of deze door een lidstaat in acht zijn genomen.<sup>693</sup> Dat geldt ook voor de andere verdragen waar de EG partij bij is, zoals het Rijnverdrag.<sup>694</sup>

De ruimte die lidstaten hebben om hun geschillen over de toepassing of uitlegging van deze waterverdragen te beslechten via een bindende internationale procedure is derhalve zeer beperkt. Dit leidt slechts uitzondering als het gaat om een geschil waarbij de toepassing of uitlegging van het Gemeenschapsrecht nadrukkelijk niet aan de orde is.<sup>695</sup> Dit is ter beoordeling van de bevoegde gemeenschapsinstelling. De lidstaten hebben in elk geval de verplichting tot voorafgaande informatie en consultatie van de gemeenschapsinstellingen (met name de Europese Commissie), voordat zij een geschil voorleggen aan deze instantie.<sup>696</sup> Dat ligt anders als het een geschil betreft met een niet-lidstaat, want dan kan het geschil enkel gaan over de uitleg of toepassing van een internationaal verdrag zoals het Verdrag van Helsinki of een verdrag over de samenwerking binnen een bepaald stroomgebied. In dergelijke gevallen is het inschakelen van een internationale rechter of arbitragetribunaal de enige optie, afgezien van diplomatieke methoden om het geschil te beslechten.

##### 22.4.2 Europese procedures

De KRW en de Hoogwaterrichtlijn voorzien erin dat lidstaten die van mening verschillen over de uitvoering van de KRW, de Commissie kunnen vragen op

691 | Artikel 22 Verdrag van Helsinki.

692 | Nederland/Frankrijk (Rijn-chloride arbitrage), uitspraak van 12 maart 2004.

693 | C-459/03 Commissie vs Ierland ('MOX fabriek'), Jur. 2006, p. I-0000.

694 | Artikel 4 van het Protocol van ondertekening bij het Rijnverdrag bepaalt dit expliciet.

695 | Een voorbeeld is de arbitragezaak tussen Nederland en België betreffende de heropening van een spoorverbinding tussen Antwerpen en het Rijnbekken in Duitsland (IJzeren Rijn zaak), uitspraak van 24 mei 2005.

696 | C-459/03 Commissie vs Ierland ('MOX fabriek'), Jur. 2006, p. I-0000, para. 179-182.

690 | Deze paragraaf is ontleend aan Keessen, Dotinga & Van Rijswijk 2007.

te treden als mediator. Lidstaten mogen al in een vroeg stadium een beroep doen op de Commissie. De KRW bepaalt namelijk dat de Commissie te hulp schiet om de toewijzing van water aan een stroomgebied te vergemakkelijken op verzoek van de betrokken lidstaten.<sup>697</sup> Ook wanneer bij het opstellen van het maatregelenprogramma dat bij het stroomgebiedbeheersplan hoort problemen ontstaan, kan een betrokken lidstaat de Commissie om hulp verzoeken.<sup>698</sup> Ten slotte mag een lidstaat de hulp van de Commissie ook inroepen wanneer het een grensoverschrijdend probleem constateert, dat wil zeggen een probleem dat voor zijn waterbeheer gevolgen heeft, maar niet door die lidstaat zelf kan worden opgelost.<sup>699</sup> De hulp van de Commissie kan dus ook worden ingeroepen bij grensoverschrijdende waterverontreiniging. Hoewel de richtlijnen voorzien in bemiddeling door de Commissie, staat het (afgevaardigden van) een lidstaat vrij om gevallen van grensoverschrijdende waterverontreiniging of wateroverlast te bespreken in het stroomgebiedsdistrictoverleg, het waterdirecteurenoverleg of tijdens een vergadering van het regelgevende KRW comité.<sup>700</sup>

Wanneer een lidstaat de hulp van de Commissie inroept in een geschil over een grensoverschrijdend probleem verloopt de procedure als volgt. Eerst legt de lidstaat het probleem voor aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten. Het kan daarbij aanbevelingen doen voor de oplossing ervan. Vervolgens dient de Commissie binnen zes maanden op een verslag of aanbevelingen te reageren.<sup>701</sup> De KRW en de Hoogwaterrichtlijn bevatten geen vormvereisten ten aanzien van de reactie van de Commissie op een verzoek om hulp van een lidstaat, afgezien van de verplichting om bij een grensoverschrijdend probleem binnen zes maanden te reageren. Uit de KRW of de Hoogwaterrichtlijn blijkt niet wat de status is van de reactie van de Commissie. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat de Commissie de lidstaten alleen kan adviseren over de aanpak van een probleem, omdat de KRW en de Hoogwaterrichtlijn de Commissie geen wettelijke grondslag bieden voor het nemen van een bindend besluit.<sup>702</sup> De reactie van de Commissie heeft echter wel overtuigende waarde, omdat (zoals hieronder nader uitgewerkt) de Commissie kan besluiten om een verdragsinbreukprocedure te beginnen tegen een lidstaat die de verplichtingen onder de KRW of de Hoogwaterrichtlijn niet nakomt.<sup>703</sup>

Uiteraard loopt een lidstaat die benedenstrooms ligt - en zijn verplichtingen onder de KRW niet na kan komen vanwege de watervervuiling die afkomstig

is van een andere lidstaat - ook het risico dat de Commissie optreedt met een niet-nakomingsprocedure. Een lidstaat kan echter alleen met de vinger wijzen naar het buitenland als het kan aantonen dat de niet-nakoming van de doelstellingen van de KRW aan een andere lidstaat is te wijten.<sup>704</sup> Door meetpunten aan de grens neer te zetten kan een lidstaat dit met monitoringgegevens aantonen. Het ligt voor de hand dat een lidstaat zich daarmee kan indekken tegen een niet-nakomingsprocedure door de Commissie. De KRW stelt of regelt echter niet dat niet aan de verplichtingen onder de KRW hoeft te worden voldaan als de oorzaak is gelegen in grensoverschrijdende waterverontreiniging.<sup>705</sup>

Een lidstaat die schade ondervindt als gevolg van grensoverschrijdende waterverontreiniging of wateroverlast, kan ervoor kiezen om een procedure wegens niet-naleving bij het Hof van Justitie aanhangig te maken tegen een lidstaat die de verplichtingen onder de KRW of de Hoogwaterrichtlijn niet nakomt.<sup>706</sup> Aan de procedure voor het Hof gaat een verzoek tot bemiddeling aan de Commissie vooraf. Deze voorprocedure lijkt op de hierboven uiteengezette procedure van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn. Onder de 227 EG procedure heeft de Commissie echter slechts drie maanden om een oplossing voor het geschil voor te stellen. Daarna kan de klagende lidstaat een procedure aanhangig maken bij het Hof van Justitie wegens niet-nakoming.

De KRW en de Hoogwaterrichtlijn vermelden niet dat na het doorlopen van de geschillenprocedure beroep bij het Hof van Justitie open staat. Het ligt echter voor de hand dat een lidstaat na het volgen van de KRW/Hoogwaterrichtlijn procedure het probleem niet nogmaals hoeft voor te leggen aan de Commissie. Waarschijnlijk zal het gebrek aan coördinatie tussen de KRW/Hoogwaterrichtlijn procedure en de artikel 227 EG procedure een volslagen theoretisch probleem blijken, aangezien de praktijk leert dat lidstaten maar zelden de behoefte voelen om een andere lidstaat voor het Hof van Justitie te dagen.<sup>707</sup> Een lidstaat kan er overigens ook voor kiezen om een geschil met een andere lidstaat direct aan het Hof van Justitie voor te leggen op grond van artikel 239 EG. Dit is echter alleen mogelijk wanneer ook de andere lidstaat de zaak aanhangig wil maken.

Hoewel de lidstaten dus wel degelijk kunnen optreden, ligt het in de lijn der verwachtingen dat zij het aan de Commissie zullen overlaten om nakoming van de verplichtingen onder de KRW af te dwingen door het starten van een niet-nakomingsprocedure. De Commissie hoort immers als hoedster van het verdrag op te treden tegen een lidstaat die zijn verplichtingen onder het gemeenschapsrecht

697 | Artikel 3 lid 4 KRW en artikel 7 KRW.

698 | Artikel 3 lid 3 en lid 4 KRW.

699 | Artikel 12 KRW en artikel 8 Hoogwaterrichtlijn.

700 | Vgl. C-178/97 Banks, Jur. 2000, p. I-2005. Artikel 21 KRW (onder verwijzing naar Besluit 1999/468) voorziet in de oprichting van een regelgevend comité. Artikel 16 Hoogwaterrichtlijn verwijst hiernaar.

701 | Artikel 12 KRW en artikel X Hoogwaterrichtlijn.

702 | Vgl. gevoegde zaken T-74/00, T-76/00, T-83/00 tot T-85/00, T-132/00, T-137/00 en T-141/00 Artegodaan e.a. vs Commissie (Artegodaan I) Jur. 2002, p. II-4945 en C-39/03 P Commissie vs Artegodaan e.a. (Artegodaan II) [2003] Jur. I-7885 en T-273/03 Merck Sharp & Dohme e.a. vs Commissie, Jur. 2006, p. II-0000.

703 | Artikel 226 en 228 EG.

704 | Backes 1999, p. 179-194.

705 | Een dergelijke uitzondering is bijvoorbeeld wel geregeld in het voorstel voor de KMS en in het richtlijnvoorstel inzake milieukwaliteitsnormen voor de chemische toestand van oppervlaktewateren. Zie ook CAW 2007.

706 | Vgl. C-359/92 Duitsland vs Raad, Jur. 1994, p. I-3681.

707 | Vgl. C-145/04 Spanje vs Verenigd Koninkrijk ("Gibraltar"), Jur. 2006, p. I-7917 en C-388/95 België vs Spanje, Jur. 2000, p. I-3123.

niet nakomt door inzet van de procedures van artikel 226 en 228 EG. De Commissie heeft een discretionaire bevoegdheid om dit instrument in te zetten wanneer zij op de hoogte raakt van misstanden dankzij klachten van lidstaten, decentrale overheden of burgers of dankzij de monitoring- en rapportageverplichtingen van de KRW en van de Hoogwaterrichtlijn. Daarmee kan de Commissie de druk op de lidstaten om de verplichtingen van de KRW en de Hoogwaterrichtlijn na te leven opvoeren, in het bijzonder sinds de Commissie het Hof van Justitie bij voortdurende niet-nakoming in een tweede procedure kan verzoeken zowel een boete als een dwangsom op te leggen.<sup>708</sup>

708 | C-304/02 Commissie vs Frankrijk, Jur. 2005, p. I-6263.

### 22.4.3 Nationale procedures

Een geheel andere mogelijkheid om naleving af te dwingen bij grensoverschrijdende geschillen over waterbeheer is gelegen in het toestaan dat nationale autoriteiten bestuursrechtelijke procedures volgen in een andere (lid)staat. Hoewel het Hof van Justitie in het Banks arrest procederen in het buitenland uitdrukkelijk opperde als mogelijkheid voor het beslechten van geschillen tussen lidstaten, stelde het niet verplicht dat dit naar nationaal procesrecht mogelijk is in een lidstaat.<sup>709</sup> Dat arrest staat er dus niet aan in de weg dat in bijvoorbeeld Duitsland het relativiteitsvereiste verhindert dat lokale overheden kunnen procederen in bestuursrechtelijke geschillen, want het Hof laat het slagen van deze mogelijkheid uitdrukkelijk afhangen van de mogelijkheden onder het nationale procesrecht.<sup>710</sup>

709 | C-178/97 Banks, Jur. 2000, p. I-2005.

710 | Zie uitvoeriger Klinge-Van Rooij 2006, p. 80-88 en Dimitrov 2007, p. 117-128, m.n. p. 123-124.

Dankzij het Verdrag van Aarhus hebben decentrale overheden mogelijk meer kansen om toegang te verkrijgen tot de rechter in alle lidstaten en in andere staten die daar partij bij zijn. Decentrale overheden kunnen namelijk op grond van het Verdrag van Aarhus, zoals omgezet in twee richtlijnen en in nationale wetgeving, milieu-informatie opvragen en participeren in de besluitvorming in milieuaangelegenheden. Bovendien mogen zij procederen in geval van een weigering om milieu-informatie te verstrekken of om hun participatierechten veilig te stellen. Ten slotte mogen zij op grond van het Verdrag van Aarhus - ook al is dit nog niet omgezet in een richtlijn, het moet wel zijn geregeld in nationale wetgeving - procederen tegen milieubesluiten mits zij voldoende belang of een inbreuk op een recht kunnen aantonen.<sup>711</sup> Daarbij is voorzien in een geprivilegieerde positie voor milieuorganisaties, maar niet voor decentrale overheden. Daarom is het onzeker of lokale overheden - die immers niet specifiek het milieubelang behartigen - in alle (lid)staten zullen worden beschouwd als belanghebbenden.

711 | Zie over rechtsbescherming onder het Verdrag van Aarhus onder meer De Sadeleer, Roller & Dross 2005, Widdershoven 2004, p. 530-540, en Keessen 2007, p. 26-36.

## 22.5 PRIVAATRECHTELIJKE MOGELIJKHEDEN: SCHADEVERGOEDING BIJ GRENDOverschrijdende WATERVERONTREINIGING

Zoals in paragraaf 22.1 al is aangegeven, is het in gevallen van grensoverschrijdende waterverontreiniging de vraag in hoeverre een lidstaat in staat kan worden geacht invloed uit te kunnen oefenen op de kwaliteit van het water op zijn grondgebied. Water in grensoverschrijdende waterlopen kan zich immers verplaatsen tussen staten. In elke staat kan de kwaliteit van het water veranderen. Lidstaten kunnen dus water beheren dat kwaliteitsnormen overschrijdt zonder dat die overschrijding (geheel) te wijten is aan gebeurtenissen die op hun eigen grondgebied hebben plaatsgevonden. Dit heeft echter geen invloed op de schadeplichtigheid van de lidstaat tegenover de EG wanneer de resultaatsverplichtingen niet worden gehaald. Een lidstaat draagt hoe dan ook de verantwoordelijkheid over zijn eigen wateren en kan zich niet verweren door de schuld op een andere (lid)staat te schuiven.<sup>712</sup>

Een schadeplichtige lidstaat zou echter kunnen proberen deze schade te verhalen op degene die hem veroorzaakt heeft. Daarover gaat deze paragraaf. Een schadeprocedure kan in beginsel gevoerd worden voor verschillende rechters en jegens verschillende soorten schadeveroorzakers. In het onderstaande zal beschreven worden welke mogelijkheden een lidstaat heeft om schade die geleden wordt door grensoverschrijdende waterverontreiniging te verhalen op de staat op wiens grondgebied de schadeveroorzakende gebeurtenis heeft plaatsgevonden, door gebruik te maken van het eigen privaatrecht en door te procederen voor de eigen rechter. Aangezien dit boek in de eerste plaats geschreven is voor Nederlandse waterbeheerders, zal de situatie behandeld worden waarin een Nederlandse overheid deze schade wil verhalen.

Dit vraagstuk is niet in de eerste plaats EG-rechtelijk van aard. Veeleer spelen het volkenrecht, het internationaal privaatrecht en ons eigen privaatrecht een rol. Om een geslaagde schadevergoedingsactie als de bovenstaande te bewerkstelligen, dient een aantal hordes genomen te worden. Allereerst zal de Nederlandse rechter zich bevoegd moeten achten om over het geschil te oordelen. Vervolgens dient het Nederlandse recht van toepassing te zijn op het geschil. Ten slotte zal ook de inhoudelijke behandeling van de schadeclaim gunstig voor de eiser moeten uitpakken. Hieronder worden deze hordes stuk voor stuk besproken. Na de introductie van een aantal algemene begrippen, wordt de rechterlijke bevoegdheid in dit soort zaken behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op het toepasselijke recht op basis waarvan dit soort zaken behandeld dient te worden. Daarna zal

712 | De richtlijnen bevatten geen uitzonderingen voor deze internationale gevallen. Artikel 4 lid 1 Drinkwaterrichtlijn bepaalt zelfs expliciet dat er wat betreft het voldoen aan resultaatsverplichtingen geen verschil bestaat tussen binnenlandse en grensoverschrijdende wateren. Mogelijk komt er echter verandering op dit punt. Momenteel is het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid in behandeling. De Raad heeft op 12 december 2007 een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld. In de nieuwe richtlijntekst is een uitzonderingsbepaling opgenomen voor grensoverschrijdende verontreiniging. Blijkens artikel 6 van de voorgestelde richtlijn maakt een lidstaat geen inbreuk op zijn verplichtingen indien de normoverschrijding te wijten is aan een buiten zijn rechtsmacht gelegen verontreinigingsbron waardoor hij niet in staat was effectieve maatregelen te nemen om de betrokken normen na te leven. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat nog geen definitieve richtlijntekst beschikbaar is en dus onduidelijk is of deze uitzonderingsbepaling ook daadwerkelijk van kracht wordt. Zie voor meer informatie over deze richtlijn hoofdstuk 19.

de schadevergoedingsactie inhoudelijk behandeld worden door naar de inhoud van het toepasselijke recht te kijken. Mogelijkheden om een veroordelend vonnis ook daadwerkelijk in het buitenland ten uitvoer te leggen worden in dit boek niet besproken. Er wordt kort ingegaan op de betekenis van het EG-recht voor een schadeclaim. Ten slotte worden de bevindingen van deze (uitvoerige) paragraaf samengevat.

Vooraf dient nog opgemerkt te worden dat een gerechtelijke procedure tussen staten niet direct een positief effect zal hebben op de politieke betrekkingen tussen de partijen. Dit kan een overheid ervan weerhouden zo'n procedure aan te spannen. Meestal zal het behouden van goede onderlinge verhoudingen belangrijker geacht worden dan het halen van recht. Dat betekent echter niet dat een dergelijke procedure niet zou kunnen voorkomen en dat het niet de moeite waard is de juridische mogelijkheden op dit terrein te verkennen.

### 22.5.1 Begripsbepaling

Om een deugdelijke bespreking van deze materie mogelijk te maken, wordt hieronder eerst een aantal begrippen besproken zodat duidelijk is waarover we het hebben.

Met grensoverschrijdende watervervuiling wordt bedoeld een negatieve beïnvloeding van de waterkwaliteit in een bepaald land, waarna dat water in een ander land terecht komt waar het schade veroorzaakt. Het kan dan gaan om schade aan gewassen, personen, kosten die gemaakt moeten worden om de waterkwaliteit te herstellen, schadeplichtigheid aan de EG, enzovoort. De precieze aard van die schade is echter geen voorwerp van dit onderzoek en zal in het vervolg buiten beschouwing worden gelaten.

Bovengenoemde categorie gevallen wordt gekenmerkt door het feit dat de schadeveroorzakende handeling ergens anders plaatsvindt dan waar de schadelijke inwerking optreedt.<sup>713</sup> Twee plaatsen kunnen onderscheiden worden:

- de plaats waar de schadeveroorzakende handeling zich afspeelt, het zogenoemde *Handlungsort* of *locus acti*;
- de plaats waar de schade intreedt, het zogenoemde *Erfolgort* of *locus damni*.

### 22.5.2 Rechterlijke bevoegdheid

Om in een geschil een buitenlandse staat te kunnen veroordelen tot het betalen van schadevergoeding, zal een Nederlandse rechter zich eerst bevoegd moeten

verklaren over dat geschil te oordelen. Deze bevoegdheid heeft een internationaal privaatrechtelijke en een volkenrechtelijke component. Hieronder worden beide aspecten besproken. Hoewel de volkenrechtelijke component procesrechtelijk éérder behandeld dient te worden dan de internationaal privaatrechtelijke,<sup>714</sup> wordt de volgorde hier uit didactische overwegingen omgedraaid.

### Internationaal privaatrechtelijke bevoegdheid

Wat betreft grensoverschrijdende watervervuiling, is er een aantal staten dat mogelijk voor de rol van schadeveroorzaker in aanmerking komt. Het betreft dan die staten van waaruit water geografisch gezien ons land kan bereiken. Ten aanzien van verschillende staten gelden verschillende regelingen. Deze worden hieronder besproken.

Voor het Nederlandse internationaal bevoegdheidsrecht is allereerst van belang Verordening (EG) 44/2001, betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (EEX-Verordening). Deze verordening is grotendeels gebaseerd op het oudere EEX-Verdrag en dient overeenkomstig uitgelegd te worden.<sup>715</sup> Eerdere rechtspraak van het Hof van Justitie over het verdrag behoudt dan ook zijn betekenis.<sup>716</sup> Ingevolge artikel 249 EG zijn verordeningen rechtstreeks toepasselijk en kunnen zij zonder enige tussenkomst rechten en plichten scheppen voor particulieren in alle lidstaten.<sup>717</sup> Denemarken neemt evenwel geen deel aan de EEX-Verordening. Voor procedures tegen die lidstaat behoudt dus het EEX-Verdrag zijn gelding. Naast deze regelingen is voor Nederland van belang het zogenoemde Parallelverdrag. Dit verdrag geldt ten aanzien van betrekkingen met IJsland, Noorwegen en Zwitserland. De voor een schadevergoedingsactie relevante bepalingen zijn inhoudelijk precies gelijk aan het EEX-Verdrag. Om die reden wordt in het vervolg geen verdere aandacht geschonken aan dit verdrag. Ingeval bovengenoemde regelingen niet (materieel, formeel en temporeel) van toepassing zijn, zal gekeken moeten worden naar het commune internationaal bevoegdheidsrecht zoals neergelegd in de artikelen 1 t/m 14 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Ook deze regeling is grotendeels gelijk aan het EEX-Verdrag.

De EEX-Verordening is blijkens artikel 1 materieel van toepassing 'in burgerlijke en handelszaken'. Dit is een autonoom Europees begrip en zodra het gaat om een 'burgerlijke rechtsvordering', is deze verordening van toepassing.<sup>718</sup> In een serie arresten<sup>719</sup> heeft het Hof van Justitie verder uitgewerkt wanneer sprake is van zo'n burgerlijke rechtsvordering.

<sup>714</sup> | Spiegel 2001, p. 9.

<sup>715</sup> | Preambule EEX-Verordening (onder 19).

<sup>716</sup> | Strikwerda 2002, p. 215.

<sup>717</sup> | Zaak C-93/71, Jur. 1972, p. 287.

<sup>718</sup> | Rapport Jenard, Publicatieblad EG, C-59/1979.

<sup>719</sup> | Zaak 29/76, Eurocontrol, NJ 1982, 95, zaak C-814/79, Rüffer, NJ 1982, 97, zaak C-172/91, Sonntag, Jur. 1993, p. I-1963, zaak C-271/00, Steenberg, Jur. 2002, p. I-10489 en zaak C-266/01, Préservatrice Foncière, Jur. 2003, p. I-4867.

<sup>713</sup> | Zie bijvoorbeeld Strikwerda 2002, p. 188.

In deze serie arresten bespreekt het Hof het geval van een eisende overheid en introduceert het begrip ‘handelen krachtens overheidsbevoegdheid’. Wanneer een overheid de eisende partij is, is geen sprake van een burgerlijke rechtsvordering wanneer deze overheid handelt krachtens overheidsbevoegdheid. Daarbij is het juridische karakter van de eisende partij (privaat- of publiekrechtelijk) niet van belang<sup>720</sup>, maar slechts (in de eerste plaats) het voorwerp van geschil en (vervolgens) de aard van de rechtsbetrekking. Uit analyse van deze arresten<sup>721</sup> volgt dat het behoorlijk lastig kan zijn vast te stellen of sprake is van ‘handelen krachtens overheidsbevoegdheid’. Hoewel het Hof aangeeft het rechtszekerheidsbeginsel als belangrijkste principe te zien bij de interpretatie van artikel 1 van de EEX-Verordening,<sup>722</sup> is de rechtspraak zeer casuïstisch; de soorten zaken verschillen sterk en telkens worden nieuwe methoden gehanteerd om de toepasselijkheid van de Verordening te bepalen. Wel lijkt de jurisprudentie te tenderen naar een steeds grotere nadruk op het criterium van de ‘exclusiviteit’ van de gehanteerde bevoegdheid: wanneer bij het instellen van de vordering tot schadevergoeding sprake is van rechten die een particulier niet heeft, handelt de overheidsinstantie krachtens overheidsbevoegdheid. Briggs<sup>723</sup> typeert de jurisprudentie van het Hof van Justitie op dit gebied als volgt: ‘The broad principle of the distinction is therefore this: if the claim made is one by, or against, a public law body, which only a public law body could make (or which would lie against only a public law body), the claim will probably not fall within the Regulation [de EEX-Verordening, red.]. If instead it is a claim which could be brought by any legal person, but which just happens in this case to be brought by a public law body, it will fall within the scope of the Regulation.’

Wanneer dus een Nederlandse overheid een vordering indient tot schadevergoeding wegens grensoverschrijdende waterverontreiniging, moet nagegaan worden of daarbij gebruik wordt gemaakt van rechten die particulieren niet hebben.

Betlem pleit voor een heroverweging van de Rüffer-jurisprudentie (één van de arresten waarbij de Verordening niet toepasselijk wordt geacht omdat er een publiekrechtelijke regeling ten grondslag ligt aan de reden waarom een vordering wordt ingesteld).<sup>724</sup> Volgens hem moet de EEX-Verordening - anders dan het EEX-Verdrag - uitgelegd worden in overeenstemming met het EG-Verdrag (artikel 2 EG-Verdrag). In artikel 174 lid 2 EG-Verdrag is neergelegd het beginsel dat ‘de vervuiler betaalt’. Milieubescherming wordt bovendien door het Hof van Justitie beschouwd als een van de fundamentele doelstellingen van de gemeenschap.<sup>725</sup> Volgens Betlem moet de Verordening zó worden uitgelegd, dat zij bijdraagt aan

de verwezenlijking van deze fundamentele doelstelling. Hij pleit dan ook voor een ‘groene nuancering’ van bovenstaande jurisprudentie, waarbij kostenverhaal in milieuzaken wél onder het toepassingsbereik van de EEX-Verordening valt.

Wat geldt voor eisende overheden, geldt ook voor zich verwerende overheden.<sup>726</sup> De EEX-Verordening is slechts van toepassing, zolang de verweerder bij het veroorzaken van de schade niet handelde krachtens overheidsbevoegdheid. Wanneer dus een buitenlandse overheid bij het veroorzaken van waterverontreiniging gebruik heeft gemaakt van bevoegdheden die niet aan particulieren ter beschikking staan, kan de bevoegdheid van de Nederlandse rechter in die zaken niet gebaseerd worden op de EEX-Verordening.

Wanneer de EEX-Verordening niet van toepassing is, geldt dat ook voor het erkennings- en tenuitvoerleggingsdeel ervan. Dat betekent dat een eventueel veroordelend Nederlands vonnis tegen een buitenlandse overheid veel moeilijker erkend zal worden door de gerechten van dat land en dat de mogelijkheden tot tenuitvoerlegging ook veel beperkter zullen zijn.<sup>727</sup> Een eisende partij heeft dus een groot belang bij het toepasselijk zijn van de Verordening. Een eisende Nederlandse overheid zal er dan ook goed aan doen een vordering uit onrechtmatige daad zoveel mogelijk te baseren op privaatrechtelijke gronden. Daarmee blijft het voorwerp van geschil eerder binnen het bereik van de Verordening en is er weinig kans dat gebruik wordt gemaakt van rechten die particulieren niet ter beschikking staan. Zo zou een eisende overheid zich beter kunnen baseren op een schending van haar eigendomsrecht (voor zover dat mogelijk is) dan op aan haar opgedragen milieubeschermingstaken. Ook betekent dit dat eisende overheden beter kunnen klagen over schade door feitelijk handelen (iets wat particulieren ook kunnen) dan over een vergunningverlening (evident een typische overheidstaak) ten gevolge waarvan schadelijk handelen heeft plaatsgevonden.

Indien van toepassing, geeft de Verordening een regeling voor de rechterlijke bevoegdheid. Volgens de hoofdregel (artikel 2) is het gerecht waar de verweerder zijn woonplaats heeft (*forum rei*) bevoegd kennis te nemen van het geschil. Daarnaast biedt artikel 5 een aantal alternatief bevoegde rechters, waaronder die van de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan, de *locus delicti*. Bij grensoverschrijdende waterverontreiniging is het niet triviaal waar de *locus delicti* zich bevindt. Zoals opgemerkt wordt deze categorie gevallen gekenmerkt

<sup>720</sup> | Betlem 2002, p. 38.

<sup>721</sup> | Van Kempen, 2007, p. 77-82.

<sup>722</sup> | Aldus Pontier & Burg 2004, p. 88.

<sup>723</sup> | Briggs 2002, p. 44.

<sup>724</sup> | Betlem 2002, p. 39-40.

<sup>725</sup> | Zie zaak 240/83, Jur. 1985, p. 531.

<sup>726</sup> | Zaak C-172/91, Sonntag, Jur. 1993, p. I-1963.

<sup>727</sup> | Aldus ook Betlem 2002, p. 35.

door het feit dat de schadeveroorzakende handeling ergens anders plaatsvindt dan waar de schadelijke inwerking optreedt. In het Kalimijnenarrest<sup>728</sup> werd duidelijk wat in dit soort gevallen als *locus delicti* moet gelden. Het Hof van Justitie overweegt te dien aanzien: 'dat ingeval de plaats waar zich een feit heeft voorgedaan dat een aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad kan meebrengen, en de plaats waar door dit feit schade is ontstaan, niet samenvallen, de uitdrukking 'plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan' in artikel 5, sub 3 van het verdrag aldus moet worden verstaan dat zowel de plaats waar de schade is ingetreden als de plaats van de veroorzakende gebeurtenis is bedoeld; dat hieruit volgt dat de verweerder ter keuze van de verzoeker kan worden opgeroepen voor de rechter hetzij van de plaats waar de schade is ingetreden, hetzij van de plaats van de veroorzakende gebeurtenis die aan de schade ten grondslag ligt.' Volgens het Hof zijn dus zowel de gerechten van het *Handlungsort* als van het *Erfolgsort* bevoegd.

Wanneer de EEX-Verordening niet van toepassing is, dient te worden teruggeval- len op het commune Nederlandse bevoegdheidsrecht. De hoofdregel wordt hier gevormd door artikel 2 Rv: in zaken die bij dagvaarding moeten worden ingeleid (wat het geval is bij een onrechtmatige daad) heeft de Nederlandse rechter rechts- macht, indien de gedaagde in Nederland zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft, het forum rei dus. Net als bij de EEX-Verordening is er daarnaast nog een aantal alternatief bevoegde fora. Voor grensoverschrijdende waterverontreiniging is van belang artikel 6 sub d Rv: de Nederlandse rechter is alternatief bevoegd indien het schadebrengende feit zich in Nederland heeft voorgedaan. Deze for- mulering is letterlijk ontleend aan artikel 5 sub 3 van het EEX-Verdrag en moet dus ook analoog worden geïnterpreteerd.<sup>729</sup> Dat betekent dat ingevolge het Kali- mijnenarrest de Nederlandse rechter bevoegd is, zowel wanneer het schadebren- gende feit zich hier heeft voorgedaan, als wanneer de schadelijke inwerking hier heeft plaatsgevonden. Wat dit betreft is er dus geen verschil met zaken die onder de EEX-Verordening vallen.

Resumerend kan gesteld worden dat in zaken van grensoverschrijdende water- verontreiniging de Nederlandse rechter bevoegd is wanneer de schade zich hier te lande voordoet, zowel op grond van de EEX-Verordening als op grond van het commune Nederlandse internationaal bevoegdheidsrecht. Wanneer de EEX-Veror- dening niet van toepassing is, geldt dat ook voor het erkennings- en tenuitvoerleg- gingsdeel, waardoor een eventueel veroordelend vonnis veel moeilijker erkend zal worden en de mogelijkheden tot tenuitvoerlegging ook veel beperkter zullen zijn.

<sup>729</sup> | Kamerstukken II 1999-2000, 26 855, nr. 3, p. 36.

### Volkenrechtelijke bevoegdheid

Naast bovengenoemde internationaal privaatrechtelijke regeling, heeft een bui- tenlandse overheid een extra mogelijkheid de bevoegdheid van de Nederlandse rechter te bestrijden: door zich te beroepen op volkenrechtelijke immuniteit van jurisdictie. Ingevolge artikel 13a van de Wet algemene bepalingen wordt de rechts- macht van de Nederlandse rechter beperkt door de in het volkenrecht erkende uit- zonderingen. Immuniteit van jurisdictie vloeit voort uit het *par-in-parembeginsel*: tussen gelijken bestaat geen rechtsmacht.

Het par-in-parembeginsel is onderdeel van het volkenrechtelijke gewoonterecht.<sup>730</sup> Naast dit gewoonterecht is voor Nederland van belang de Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van Staten (EOIS). Behalve door Nederland is de EOIS ge- ratificeerd door België, Cyprus, Duitsland, Luxemburg, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Ten aanzien van rechtsvorderingen tegen die landen geldt dus het regime van de EOIS. Een beroep op immuniteit door een ander land zal beoordeeld moeten worden aan de hand van het volkenrecht. Aangezien het volkenrecht divers is en niet eenduidig, kan het zijn dat de rechter ook ten aan- zien van andere staten het regime van de Overeenkomst toepast. Omdat het een zeer onduidelijk vraagstuk betreft waarover internationaal weinig eenduidigheid bestaat, zal een rechter waarschijnlijk snel geneigd zijn een kant-en-klare regeling toe te passen.<sup>731</sup> Dit wordt echter niet afgedwongen door de Overeenkomst zelf.<sup>732</sup> In elk geval zal de rechter aan een niet-verdragsstaat niet in méér gevallen immu- niteit toekennen dan de Overeenkomst aangeeft.<sup>733</sup>

Gold oorspronkelijk het beginsel van absolute immuniteit<sup>734</sup>, tegenwoordig vi- geert (zowel in het gewoonterecht als in de EOIS<sup>735</sup>) de restrictieve immuniteits- leer.<sup>736</sup> Deze nieuwe leer maakt een onderscheid tussen typische overheidshan- delingen (*acta iure imperii*) en privaatrechtelijke handelingen (*acta iure gestionis*). Volgens de restrictieve leer kan een staat zich in beginsel alleen geldig op immu- niteit beroepen, indien het gaat om handelingen die *iure imperii* zijn verricht en staat hij wat betreft *acta iure gestionis* gelijk aan een particulier en geniet hij dus geen bescherming. Het is echter niet triviaal welke handelingen nu als privaatrechtelijk en welke als typische overheidshandelingen zijn te beschouwen. Om dit onderscheid te maken, kijkt de Nederlandse rechter vooral naar de aard van de handeling en niet - zoals in andere landen wel gebeurt - naar het doel van de handeling.<sup>737</sup> Beide benaderingen verschillen bijvoorbeeld wanneer verontreinigd materiaal in water wordt geloosd (iets waar in beginsel eenieder toe in staat is) omdat dit materiaal verplaatst moest worden in het kader van onderhoud van

<sup>730</sup> | Malanczuk 1997, p. 118.

<sup>731</sup> | Belinfante 1973, p. 15, anders: Belinfante 1973, p. 27.

<sup>732</sup> | Explanatory Report, punt 7.

<sup>733</sup> | Belinfante 1973, p. 8 en p. 27.

<sup>734</sup> | Malanczuk 1997, p. 119.

<sup>735</sup> | Kamerstukken II, 1981-1982, nr. 3, p. 4.

<sup>736</sup> | Malanczuk 1997, p. 119 en Spiegel 2001, p. 6.

<sup>737</sup> | Kooijmans 2000, p. 62, zie ook HR 28 mei 1993, NJ 1994, 329 en HR 25 november 1994, NJ 1995, 650, r.o. 3.3.6.



738 | Dit specifieke voorbeeld was aan de orde in het Duitse Iffezheim. Meer informatie hierover is te vinden in Van Kempen 2007, p. iii-iv en specifiek met betrekking tot het begrip 'typische overheids-handeling' p. 45-50.

739 | Explanatory Report, punt 10, onder (1).

740 | Artikel 15 EOIS.

741 | Spiegel 2001, p. 86-87 en Schreuer 1988, p. 61.

742 | Hess 1992, p. 219.

743 | Explanatory Report (96).

744 | Zie voor meer informatie hierover Van Kempen 2007, p.44-49, waarin op grond van jurisprudentie gepoogd wordt aansluiting te zoeken met het strafrechtelijke begrip 'exclusieve bestuurstaak' om te besluiten over de rechterlijke bevoegdheid.

745 | Er dient evenwel vermeld te worden dat bovenstaande gedachtegang niet door anderen wordt gebezigd (noch in bevestigende, noch in ontkennde zin) en dat er geen duidelijkheid bestaat over hoe precies beoordeeld moet worden of artikel 24 gebruikt mag worden. Een verdere onderbouwing van deze stelling valt evenwel te vinden in Van Kempen 2007, p.41-44. In Betlem 1996, p. 148, valt eveneens een impliciete aanvaarding van deze redenering te lezen.

een stuwdam in eigendom van de overheid (een doel dat typisch door de overheid wordt nagestreefd).<sup>738</sup>

In de EOIS wordt de simpele volkenrechtelijke regel gecompliceerd door aan het internationale privaatrecht ontleende aanknopingspunten om voldoende verbondenheid tussen processtaat en geschil te garanderen en omdat deze jurisdictie ook voldoende in de andere verdragsstaten erkend moet worden om executie van het vonnis mogelijk te maken.<sup>739</sup> Als een verdragsstaat geen immuniteit toekomt op grond van de Overeenkomst, moet hij gevolg geven aan een vonnis tegen hem (artikel 20 lid 1 EOIS). De Overeenkomst gaat uit van een zogenoemde 'negative list approach'. Dat betekent dat immuniteit wordt verleend, tenzij is voldaan aan één der in een lijst (artikel 1 t/m 14) opgesomde gevallen.<sup>740</sup> Hoewel deze regeling bekritiseerd wordt<sup>741</sup>, lijkt het dat grensoverschrijdende waterverontreiniging niet onder een van deze gevallen valt en de overeenkomst dus geen mogelijkheid biedt een beroep op immuniteit te verwerpen. Dat zou betekenen dat de Nederlandse rechter niet bevoegd zou zijn recht te spreken in zaken van grensoverschrijdende waterverontreiniging.

Deze lijst met gevallen is echter niet uitputtend.<sup>742</sup> Indien een zaak van grensoverschrijdende waterverontreiniging niet in de 'negative list' voorkomt, kan artikel 24 EOIS mogelijk uitkomst bieden. Volgens dat artikel kan de Nederlandse rechter beslissen naar de in Nederland geldende inzichten, indien de onderhavige zaak niet onder de in de lijst opgesomde gevallen valt. Artikel 24 kan ingeroepen worden omdat de in artikel 11 gehanteerde aanknopingsfactoren niet corresponderen met de in Nederland gehanteerde bevoegdheidsregels.<sup>743</sup> Deze aanknopingsfactoren, die hiervoor zijn behandeld, wijzen (onder meer) de rechter van het Erfolgsort aan als bevoegde rechter. Wat vervolgens precies de in Nederland geldende inzichten zijn met betrekking tot een beroep op immuniteit van jurisdictie in zaken van grensoverschrijdende waterverontreiniging, is erg onduidelijk.<sup>744</sup> De mogelijkheid bestaat in elk geval dat zowel onder het volkenrechtelijke gewoonterecht als onder de EOIS de Nederlandse rechter in zaken van grensoverschrijdende waterverontreiniging een beroep op immuniteit van jurisdictie zal verwerpen, al bestaat er geen zekerheid omtrent de kans hierop.<sup>745</sup>

### 22.5.3 Toepasselijk recht

Wat betreft het conflictenrecht met betrekking tot grensoverschrijdende waterverontreiniging zijn er geen verdragen waarbij Nederland partij is en zijn we dus aangewezen op het commune conflictenrecht, dat te vinden is in de Wet Conflic-

tenrecht Onrechtmatige Daad (WCOD). De hoofdregel van het commune conflictenrecht wordt gegeven artikel 3 lid 1 WCOD: toepasselijk is het recht van de staat op welks grondgebied de daad plaatsvindt, de *lex loci delicti*. Zoals uit de Latijnse term gelijk duidelijk wordt, duikt ook hier weer het probleem van de vaststelling van de locus op. Artikel 3 lid 2 WCOD bevat een verduidelijking van het locusbegrip: indien *Handlungsort* en *Erfolgsort* uiteenlopen, is het recht van het *Erfolgsort* van toepassing, tenzij de dader de schadelijke inwerking van zijn daad aldaar niet had kunnen voorzien.

Wat betreft lozingen in een water (zeker in het geval van een rivier) die schadelijke gevolgen hebben in Nederland, zal in een zaak voor de Nederlandse rechter dus in beginsel ook Nederlands recht van toepassing zijn omdat het erg onwaarschijnlijk is dat de schadeveroorzakende partij niet had kunnen voorzien dat haar handelen ook in een ander land schade zou kunnen veroorzaken. Ongeacht de vraag welk nationaal rechtsstelsel van toepassing is, speelt natuurlijk - ten aanzien van de lidstaten - het Europese gemeenschapsrecht een grote rol. Al het nationale recht dient immers zo veel mogelijk conform het gemeenschapsrecht te worden uitgelegd.<sup>746</sup>

### 22.5.4 Inhoudelijke behandeling

Een overheid die geleden schade vergoed wil zien zal zich waarschijnlijk beroepen op artikel 6:162 BW. In combinatie met artikel 6:163 BW geeft dit artikel de volgende algemene eisen voor een geslaagd beroep op schadevergoeding uit onrechtmatige daad:

- er moet sprake zijn van een onrechtmatige daad (waarbij als onrechtmatig worden aangemerkt een inbreuk op een recht of een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt);
- de onrechtmatige daad moet aan de dader kunnen worden toegerekend;
- er moet sprake zijn van schade;
- er moet een causaal verband bestaan tussen de onrechtmatige daad en de geleden schade;
- er moet relativiteit bestaan tussen de geleden schade en de geschonden norm.

Voor een verdere uitwerking van deze algemene eisen wordt verwezen naar de bekende handboeken over het verbintenissenrecht. Hieronder wordt deze materie in standaard situaties bekend verondersteld. In een onrechtmatige daadsactie

746 | Zie hoofdstuk 2.

zoals die in dit boek besproken wordt, komt naast deze algemene aspecten een aantal bijzonderheden aan de orde. Die bijzonderheden hebben drie oorzaken en worden hieronder besproken. Ten eerste gaat het om een onrechtmatige *overheidsdaad*. Ten tweede is het een onrechtmatige daad *jegens* een overheid. Ten slotte is de onrechtmatige daad *grensoverschrijdend*. Naast deze dimensies kent de regeling van de onrechtmatige daad enkele specifieke bijzonderheden in milieuzaken. Deze worden hier echter buiten beschouwing gelaten.<sup>747</sup>

747 | Zie voor specifieke behandeling van de onrechtmatige daad in gevallen van grensoverschrijdende milieuvervuiling ook Van Kempen 2007, p. 9-23.

### **De onrechtmatige overheidsdaad**

In het Nederlandse recht geldt het uitgangspunt dat behalve particulieren ook de overheid aansprakelijk is voor onrechtmatig toegebrachte schade.<sup>748</sup> Het gaat daarbij niet alleen om aansprakelijkheid wegens het nemen van besluiten; ook voor feitelijk handelen kan de overheid aansprakelijk zijn.<sup>749</sup> Hoewel het in de praktijk altijd overheidsfunctionarissen zijn die feitelijk handelend optreden, levert hun handelen een onrechtmatige daad op van het overheidslichaam waartoe zij behoren, indien hun gedragingen in het maatschappelijk verkeer als gedragingen van dat overheidslichaam hebben te gelden. Dat is het geval indien de betrokken werkzaamheden tot de taak van dat lichaam moeten worden gerekend.<sup>750</sup>

748 | Van Maanen & De Lange 2000, p. 1.

749 | Van Maanen & De Lange 2000, p. 13.

750 | Van der Does & De Wijkerslooth 1985, p. 87.

Dat ook de overheid subject is van artikel 6:162 BW betekent echter niet dat de vereisten van dat artikel voor overheden op dezelfde wijze gelden als voor particulieren. De overheid bekleedt een bijzondere positie in ons rechtsbestel. Aan haar zijn taken opgedragen die anderen niet hebben; het gaat dan met name om het maken van wetten, het spreken van recht en het uitoefenen van het bestuur van het land. Op de eerste twee genoemde terreinen is de overheid in beginsel vrij te handelen (met inachtneming van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke beperkingen natuurlijk).<sup>751</sup> Wat betreft het laatste terrein ligt dat genuanceerder. Ten eerste brengt het legaliteitsbeginsel met zich mee dat alle bestuurlijke activiteiten moeten berusten op een wettelijke grondslag. Ten tweede wordt de overheid geacht als hoeder en behartiger van het algemeen belang op te treden. Dat brengt mee dat zij moet kunnen doen of nalaten wat particulieren niet is toegestaan.

751 | Van Maanen & De Lange 2000, p. 3.

Eenzijds is daarbij een zekere beleidsvrijheid noodzakelijk, wil de uitvoerende overheid haar taken goed kunnen vervullen. Het bestaan van beleidsvrijheid leidt ertoe dat de rechter in beginsel het overheidshandelen slechts marginaal zal toetsen. De organen van de overheid maken bij het voeren van beleid keuzes ten aanzien van de maatschappelijke belangen die zij met dat beleid willen dienen. In een democratische rechtsstaat behoren het ook de overheden te zijn die die keuzes

maken en niet de rechter. De rechter mag niet teveel op de stoel van het bestuur gaan zitten. De rechterlijke toets is dus in zoverre marginaal dat hij in beginsel niet die politieke afweging nog eens overdoet (de *doelmatigheid*), maar slechts ingaat op de *rechtmatigheid* ervan. Hoe ver die beleidsvrijheid in het concrete geval reikt, is afhankelijk van de wettelijke omschrijving van de overheidstaak, de aard van die taak en de omstandigheden waaronder deze moet worden volbracht. Beleidsvrijheid is in ieder geval niet aanwezig bij gebonden beschikkingen.<sup>752</sup>

752 | Van Maanen & De Lange 2000, p. 57.

Anderzijds vraagt deze macht ook om een adequate bescherming tegen onrechtmatig handelen van die overheid. Om die reden is de uitvoerende overheid bij haar handelen gebonden aan allerlei extra normen die niet gelden voor particulieren, met name aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.). Ingevolge artikel 3:14 BW (en artikel 3:1 lid 2 Awb) is de overheid ook bij haar privaatrechtelijke optreden aan deze normen gebonden. Deze a.b.b.b. beperken de beleidsvrijheid die de overheid heeft en verruimen de rechterlijke toetsing. Zij komen voort uit het ongeschreven recht en zijn deels gecodificeerd in de Awb. De rechter mag het gedrag van de overheid toetsen aan alle a.b.b.b.<sup>753</sup> Soms kan toepassing van de a.b.b.b. zelfs *contra legem* werken. Dat betekent dat handelen in overeenstemming met de wet in bepaalde gevallen ook in strijd kan zijn met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en derhalve als onrechtmatig wordt aangemerkt.

753 | HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727.

Aan de ene kant is de overheid dus méér toegestaan, aan de andere kant heeft zij ook te voldoen aan meer normen. Dit heeft tot gevolg dat de overheid in vergelijking met particulieren zowel onderworpen is aan een ruimere als aan een beperktere civiele aansprakelijkheid. De algemene zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW krijgt daardoor bij overheidshandelen een specifieke invulling. Hieronder zal ingegaan worden op de materiële aspecten van de onrechtmatige overheidsdaad en zullen deze worden vergeleken met de algemene onrechtmatige daad.

In het algemeen kan gezegd worden dat er strengere eisen worden gesteld aan de zorgvuldigheid van de overheid dan aan die van particulieren. Van de overheid mag 'voorbeeldig' gedrag worden verlangd. De overheid kan geacht worden op de hoogte te zijn van de feitelijke en juridische stand van zaken.<sup>754</sup> Bij schending van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, moet voorts worden aangenomen dat daarmee automatisch voldaan is aan het vereiste van toerekening.<sup>755</sup> Bovendien moeten overheden aan méér zorgvuldigheidsverplichtingen voldoen

754 | Van Maanen & De Lange 2000, p. 90-91.

755 | Bauw & Brans 2003, p. 144.

dan particulieren. Hierboven werden al de a.b.b.b. genoemd. Daarnaast heeft elke staat echter ook de volkenrechtelijke verplichting zijn grondgebied niet te gebruiken noch een gebruik ervan toe te staan op een wijze die geen rekening houdt met de nadelige effecten die dat gebruik heeft op de milieubelangen van andere staten.<sup>756</sup> Dit uitgangspunt is ook terug te vinden in r.o. 3.3.2 van de Hoge Raad in het Kalimijnenarrest, waarin deze overweegt dat de benedenstroomse gebruiker van een rivier in beginsel mag verwachten dat de rivier niet door omvangrijke lozingen bovenmatig wordt vervuild. Dit volkenrechtelijke beginsel kan een rol spelen bij de invulling van de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW.<sup>757</sup> De Nederlandse rechter kan naar nationaal recht dit soort regels van volkenrecht ‘inlezen’ in de nationale voorwaarden voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad, maar hij kan ze ook toepassen op grond van het volkenrecht zelf.<sup>758</sup>

756 | Van den Berg 1990, p. 6.

757 | Maat 1997, p. 72.

758 | Nollkaemper 1998, p. 4.

Ten aanzien van het vereiste van relativiteit kan een aantal opmerkingen gemaakt worden. Dit vereiste houdt in dat slechts een verplichting tot schadevergoeding bestaat voor zover de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. Veel publiekrechtelijke voorschriften waarop men zich kan beroepen als zijnde geschonden door de overheid, bevatten slechts instructienormen. Niet-nakoming daarvan kan geen aanspraken voor benadeelden scheppen.<sup>759</sup> Het zal in de praktijk echter vaak moeilijk zijn te bepalen of een voorschrift een instructie- dan wel een waarborgnorm is.<sup>760</sup> Indien een publiekrechtelijk voorschrift slechts strekt tot bescherming van het algemeen belang, dan kunnen gelaedeerde derden geen aanspraak maken op schadevergoeding wegens schending van dit voorschrift. Een voorschrift dat in het algemeen belang een opdracht geeft aan de overheid, schept derhalve geen rechtsplicht van de overheid jegens specifieke derden.<sup>761</sup> Van Rossum ziet in het arrest Duwbak Linda<sup>762</sup> een belangrijk signaal voor inperking van de overheidsaansprakelijkheid met betrekking tot het relativiteitsvereiste.<sup>763</sup> In dit arrest overweegt de Hoge Raad onder meer dat de strekking van de in casu relevante publiekrechtelijke voorschriften niet is ‘om een in beginsel onbepaalde groep van derden te beschermen tegen de vermogensschade die op een vooraf veelal niet te voorziene wijze kan ontstaan’. Widdershoven ziet wat dit betreft een parallel tussen de rechtspraak van het Hof van Justitie op het gebied van toezicht in het kredietwezen en bovenstaande uitspraak.<sup>764</sup> Dat betekent dat de jurisprudentie in ieder geval op twee gebieden van toezicht in deze aansprakelijkheidsbeperkende richting tendert. Het is echter de vraag of dat ook het geval is buiten het terrein van het overheidstoezicht.

759 | HR 23 november 1939, NJ 1940, 242.

760 | Van der Does & De Wijkerslooth 1985, p. 78 en de noot onder HR 7 mei 2004 in AB 2005, 127, punt 3.

761 | Van Rossum 2005, p. 80.

762 | HR 7 mei 2004, RvdW 2004/67.

763 | Van Rossum 2005, p. 80.

764 | Aldus zijn noot onder zaak C-222/02 in AB 2005, 17.

Ten slotte kan met betrekking tot de omvang van de schadevergoeding nog gezegd worden dat de overheid als optimaal draagkrachtig wordt beschouwd.<sup>765</sup> De rechter kan hier rekening mee houden bij het toekennen van schadevergoeding (artikel 6:109 lid 1 BW).

765 | Van Maanen & De Lange 2000, p. 91.

### ***De onrechtmatige daad jegens de overheid***

In het Nederlandse recht bestaat geen duidelijke doctrine ten aanzien van de onrechtmatige daad *jegens* de overheid.<sup>766</sup> In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat ook de overheid procespartij als ieder ander kan zijn. Zolang de eisende overheid stelt een *voldoende* belang te hebben (artikel 3:303 BW) kan zij procespartij zijn. Het klagen door de overheid over een onrechtmatige daad jegens haar is voldoende om het te doen gaan om een ‘schuldvordering’ in de zin van artikel 112 Gw.

766 | Bierbooms 1994, p. 3.

Overheden kunnen enerzijds direct schade lijden doordat zij in een subjectief recht worden aangetast (bijvoorbeeld in hun eigendomsrecht van 's lands niet-particuliere bodem). Anderzijds kan de overheid ertoe gedwongen worden kosten te maken (bijvoorbeeld om de kwaliteit van water te herstellen nadat een overschrijding van een toegestane concentratie is gebleken). De overheid maakt deze kosten door publiekrechtelijk op te treden. Dat hoeft echter niet in de weg te staan aan privaatrechtelijk verhaal van die kosten.

In het Rijksweg 12-arrest<sup>767</sup> is bepaald dat de Staat in een eigen, privaatrechtelijk te beschermen belang kan worden geraakt, ook al treedt hij op ten behoeve van het algemeen belang en vloeit dat optreden voort uit publiekrechtelijke voorschriften op grond waarvan de Staat reeds verplicht was om bepaalde maatregelen te treffen. De verplichting voor de Staat om bepaalde kosten toch al te maken leidt niet tot verval van zijn verhaalsrecht.<sup>768</sup> De aanleiding tot het maken van die kosten moet wel gelegen zijn in een onrechtmatige daad. In het Zuidpool-arrest<sup>769</sup> breidde de Hoge Raad deze regeling uit naar onrechtmatige daden die gepleegd zijn buiten het Nederlandse territorium. Het bovenstaande is vaste rechtspraak. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de overheid zich het belang ter bescherming waarvan het overheidsoptreden noodzakelijk was, op het moment van de aantasting reeds moet hebben aangetrokken, of dat het voor de veroorzaker van de schade voldoende duidelijk moet zijn geweest dat de overheid zich dat belang zou gaan aantrekken.<sup>770</sup> Dit vereiste zal op het gebied van waterverontreiniging geen beletsel vormen. In artikel 21 Gw is immers expliciet bepaald dat de overheid zich de bescherming van het leefmilieu aan zal trekken.

767 | HR 19 december 1975, NJ 1976, 161.

768 | HR 16 juni 1961, NJ 1961, 444.

769 | HR 26 mei 1978, NJ 1978, 615.

770 | Bauw & Brans 2003, p. 211 en HR 9 februari 1990, NJ 1991, 462.

Kostenverhaal door de overheid ex artikel 6:162 BW zoals hierboven beschreven, is op zichzelf ook overheidsoptreden dat onrechtmatig kan zijn. De overheid kan beleidsmatig opereren vanuit diverse rechtssystemen, zoals het privaatrecht, het strafrecht, het bestuursrecht, enzovoort. Deze systemen kennen veelal hun eigen waarborgen tegen onrechtmatig overheids-handelen. Soms kan het gebruik van het privaatrecht de in andere systemen geldende waarborgen verstoren of ingaan tegen de aard of strekking van regelgeving in die andere systemen. In die gevallen zal het de overheid niet toegestaan zijn gebruik te maken van het privaatrecht.

Dat dit ook het geval kan zijn bij privaatrechtelijk kostenverhaal na publiekrechtelijk overheidsoptreden blijkt uit het arrest Vlissingen/Rize.<sup>771</sup> Daarin was de vraag aan de orde of de overheid náást publiekrechtelijke bevoegdheden tot het verhalen van (in casu brandweer)kosten ook gebruik mocht maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheden (artikel 6:162 BW). Uit de beantwoording van die vraag blijkt dat de Hoge Raad het verhalen van kosten ziet in het licht van de zogenoemde doorkruisingsleer of tweewegenleer. Kostenverhaal ex artikel 6:162 BW is toegestaan, voor zover dit geen publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar doorkruist.

Voor verhaal op burgers is deze leer voor het eerst geformuleerd in het Windmill-arrest<sup>772</sup> en wat betreft kostenverhaal uitgewerkt in Vlissingen/Rize. Het is onbekend of deze leer ook geldt ten aanzien van grensoverschrijdend verhaal op overheden. Aangezien de beoordeling -of er sprake is van een onaanvaardbare doorkruising - echter pas aan de orde komt nadat de rechter zich volkenrechtelijk bevoegd heeft verklaard en er wat dat betreft dus geen verschil wordt gemaakt tussen overheden en burgers, kan betoogd worden dat deze leer dus analoog kan worden toegepast op overheden. In de doorkruisingsleer is allereerst van belang of er een publiekrechtelijke regeling bestaat die de overheid bevoegdheden toekent ter behartiging van de in het geding zijnde belangen. Is dat niet het geval, dan is privaatrechtelijk kostenverhaal geen probleem. Als dat wel het geval is, dient beschouwd te worden of die publiekrechtelijke regeling privaatrechtelijk kostenverhaal mogelijk maakt dan wel uitsluit. Om die vraag te beantwoorden kunnen de gebruikelijke juridische interpretatiemethoden worden toegepast. Indien het antwoord op deze vraag niet duidelijk wordt uit de publiekrechtelijke regeling, komt men toe aan de eigenlijke toets, namelijk de vraag of het privaatrechtelijk verhalen van kosten de regeling onaanvaardbaar zou doorkruisen. Voor deze toetsing is mede van belang de wijze waarop de belangen van burgers in de publiekrechtelijke regeling zijn beschermd. Privaatrechtelijk overheids-handelen

771 | HR 11 december 1992, NJ 1994, 639.

772 | HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393.

mag deze belangen niet méér schenden dan publiekrechtelijk mogelijk is. Bovendien is voor de doorkruisingsvraag van belang de mogelijkheid voor de overheid om met gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat te bereiken. Een onaanvaardbare doorkruising valt met name aan te nemen indien de overheid met gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken. Bij milieuzaken is in het algemeen geen publiekrechtelijk verhaal mogelijk. In grensoverschrijdende gevallen is dat nog sterker het geval. Overheden kunnen in het algemeen namelijk geen publiekrechtelijke sancties opleggen aan niet ingezetenen.<sup>773</sup> Een vergelijkbaar resultaat is dus publiekrechtelijk niet voorhanden. Daarmee zal niet snel sprake zijn van een onaanvaardbare doorkruising en is dus artikel 6:162 BW beschikbaar voor kostenverhaal door Nederlandse overheden.

In het bovenstaande is de beschikbaarheid van de onrechtmatige daadsactie voor de overheid aan de orde gekomen. Hieronder wordt besproken welke inhoudelijke bijzonderheden optreden wanneer het een overheid is die de onrechtmatige daadsactie instelt.

Wat betreft het vereiste van onrechtmatigheid wegens een inbreuk op een recht kan het volgende worden opgemerkt. In het Kalimijnenarrest werd nog geoordeeld dat het verontreinigen van Rijnwater geen inbreuk op een recht van tuinders vormde. Met betrekking tot de overheid ligt dat wellicht anders. Zij heeft namelijk de (deels Europese) taak het water schoon te houden. Betoogd kan worden dat uit het beginsel van loyale samenwerking (artikel 10 EG) voor staten de plicht voortvloeit zich te onthouden van activiteiten die deze taak bemoeilijken. In zekere zin heeft de overheid dus een 'recht' op deze inspanningsverplichting van vreemde staten. Daarnaast vloeien uit de diverse richtlijnen natuurlijk resultaatsverplichtingen voort. Het is echter de vraag of het niet voldoen hieraan een inbreuk op een recht van een andere staat kan vormen. Zoals opgemerkt in de inleiding van dit hoofdstuk gelden deze verplichtingen juist slechts ten aanzien van het eigen territorium.

Wat betreft het relativiteitsvereiste kan het volgende worden opgemerkt. Milieunormen zijn in de eerste plaats gericht op het voorkomen en beperken van (verschillende vormen van) milieuaantasting en daarmee op de bescherming van het (algemene) milieubelang of deelbelangen daarvan. Het relativiteitsvereiste zou problemen op kunnen leveren voor particuliere eisers omdat deze normen niet tot bescherming van hun specifieke belangen zijn geschreven. Dat is anders

773 | Betlem 1993, p. 347, Betlem 2002, p. 36 en ook de conclusie van advocaat-generaal Bloembergen onder HR 22 oktober 1993, NJ 1995, 717, punt 5.3.

774 | Bauw & Brans 2003, p. 65-66.

indien de eiser het algemene milieubelang tot zijn eigen belang kan rekenen.<sup>774</sup> Voor overheden zal het relativiteitsvereiste dan ook minder problemen opleveren dan voor 'gewone' particulieren indien het desbetreffende milieubelang daadwerkelijk wordt aangetast. De overheid dient zich namelijk ingevolge artikel 21 Gw het algemene milieubelang aan te trekken.

#### ***De internationale onrechtmatige daad***

Onrechtmatig is (onder meer) het handelen in strijd met een wettelijke plicht. In internationale gevallen is het de vraag welke wettelijke plichten onrechtmatig geschonden kunnen worden. Uit het Interlas-arrest<sup>775</sup> volgt dat ook een doen of nalaten in strijd met een buitenlandse wettelijke plicht onrechtmatig is in de zin van artikel 6:162 BW. De inhoud van deze wettelijke plichten verschilt van land tot land (al zijn er natuurlijk vanwege de Europese regelgeving veel overeenkomsten). Wat echter universeel is, is dat handelen in strijd met een wettelijke plicht in het kader van grensoverschrijdende waterverontreiniging vaak zal bestaan in het handelen zonder, of in strijd met een vergunning. Wanneer dus een buitenlandse particulier zonder vergunning handelingen verricht waarvoor volgens zijn buitenlandse recht een vergunning vereist is, of wanneer hij handelt in strijd met de aan zijn buitenlandse vergunning verbonden voorschriften, is er sprake van onrechtmatigheid in de zin van artikel 6:162 BW. Om dit element van de onrechtmatige daad vast te kunnen stellen, zal dus gekeken moeten worden naar het nationale milieurecht van het *Handlungsort*. Een andere vraag is of de geldigheid van een buitenlandse vergunning ook aan Nederlandse normen kan worden getoetst. Volgens het Hof Den Haag is dat niet het geval.<sup>776</sup> Voor de geldigheid van buitenlandse vergunningen moet dus blijkbaar teruggevallen worden op het materiële buitenlandse recht. Ook de interpretatie van die vergunning moet naar buitenlands recht geschieden.<sup>777</sup>

Verder is het mogelijk dat in het buitenland verrichte handelingen (of omissies) in strijd zijn met een Nederlandse wettelijke plicht. Het is natuurlijk de vraag of een buitenlander normaddressaat kan zijn van Nederlandse wettelijke normen. Jessurun d'Oliveira meent dat uit de bewoordingen en het doel van Nederlandse milieuwetgeving volgt dat buitenlandse 'emittoren' een Nederlandse vergunning nodig hebben wanneer hun emissies (al dan niet direct) in het Nederlandse milieu terecht komen.<sup>778</sup> Het gaat dan om de extraterritoriale werking van nationale wetgeving. Hier is weinig over bekend en dit onderwerp zal hier verder niet behandeld worden. In ieder geval dient opgemerkt te worden dat het volkenrechtelijk niet per definitie onmogelijk is dat wetgeving extraterritoriaal werkt. Zo wijst

775 | HR 24 november 1984, NJ 1992, 404.

776 | Hof Den Haag 19 november 1992, TMA 1993, p. 131.

777 | Bauw & Brans 2003, p. 390.

778 | Jessurun d'Oliveira 1981, p. 59.

Jessurun d'Oliveira erop dat in het belastingrecht algemeen geaccepteerd is dat één en hetzelfde feit door meerdere nationale belastingregimes bestreken kan worden.<sup>779</sup> Ook uit de Lotus-zaak<sup>780</sup> volgt dat staten in beginsel vrij zijn onder hun jurisdictie te brengen wat zij zelf willen.<sup>781</sup>

Het is ten slotte natuurlijk ook mogelijk dat een buitenlandse overheid handelt in strijd met een Europese wettelijke plicht. Deze situatie zal hieronder worden behandeld.

#### **22.5.5 Schending van EG-recht als onrechtmatige daad**

In het bovenstaande is een interstatelijke civiele sanctie behandeld vanuit een aantal rechtsgebieden. Aangezien dit boek toch voornamelijk gaat over EG-recht, volgt hieronder een aantal aanvullingen die vanuit Europees perspectief bij het bovenstaande geplaatst kunnen worden.

Een buitenlandse overheid kan zich beroepen op immuniteit van jurisdictie om aansprakelijkheid te vermijden. Wanneer de eisende partij echter klaagt over een schending van EG-recht, gaat zo'n beroep mogelijkwijs niet op. Dit wordt hieronder uitgelegd.

In een onrechtmatige daadsactie kan een schending van een recht onrechtmatig zijn en grond zijn voor het toekennen van schadevergoeding. Schending van het EG-recht kan ook zo'n grond zijn. Het EG-recht biedt de nationale rechter drie instrumenten om een effectieve doorwerking in de nationale rechtsorde te verzekeren. Naast rechtstreekse werking van richtlijnen en richtlijnconforme uitleg van nationaal recht, kan de nationale rechter lidstaten aansprakelijk stellen voor toerekenbare schendingen van EG-recht.<sup>782</sup> In het navolgende wordt hier dieper op ingegaan. Ten slotte wordt kort ingegaan op de Richtlijn milieuaansprakelijkheid.

#### ***Immuniteit en schending van EG-recht***

Wanneer voor de Nederlandse rechter geklaagd wordt over een schending van gemeenschapsrecht door een buitenlandse overheid, is er mogelijk een grotere kans dat die rechter zich internationaal bevoegd acht over het geschil te oordelen dan wanneer 'slechts' geklaagd wordt over een schending van nationaal recht.

Immuniteit van jurisdictie is een vorm van bescherming van de soevereiniteit van de staat. Een schending van internationaal recht is in wezen een schending van de soevereiniteit van een andere staat. Komt een staat die het internationale recht

779 | Jessurun d'Oliveira 1981, p. 59.

780 | Permanent Hof van internationale Justitie, serie A No 10 (1927).

781 | Van den Berg 1990, p. 24-25.

782 | Althans in elk geval zijn eigen overheid.

schendt, nog wel een beroep op immuniteit toe, of verspeelt hij daarmee ook een deel van zijn eigen soevereiniteit? Volgens Bianchi is dat laatste het geval: 'It would be paradoxical to grant immunity for violations of international law. Immunity is a privilege granted by international law to states to prevent abuses from being perpetrated against them, not a permit for states to act in marked contrast with the foundations of the same system. One could quote plenty of authority to support the basic theory that states cannot place themselves above international law.'<sup>783</sup>

<sup>783</sup> | Vrij naar Bianchi 1997, p. 410.

Hoewel Bianchi's betoog gaat over de bescherming van mensenrechten (die als *ius cogens* natuurlijk een sterkere inbreuk kunnen maken op de immuniteit van staten dan 'gewoon' internationaal recht als milieurecht), postuleert hij zijn stelling toch in het algemeen (hoewel hij erkent dat jurisdictie legitiemer is wanneer er sprake is van een schending van *ius cogens*<sup>784</sup>). Kan een schending van gemeenschapsrecht óók meebrengen dat een staat zijn beroep op immuniteit van jurisdictie verspeelt? Gemeenschapsrecht dient onderscheiden te worden van het internationale recht in het betoog van Bianchi. Bij Bianchi gaat het immers om universeel geldende normen; normen die gelden voor iedereen. Gemeenschapsrecht is daarentegen regionaal recht en niet universeel. Misschien komt echter binnen de regio Europa aan gemeenschapsrecht een soortgelijke status toe. Gemeenschapsrecht is allerm minst 'gewoon' internationaal recht. In Van Gend en Loos<sup>785</sup> oordeelde het Hof van Justitie dat het EEG-Verdrag - in tegenstelling tot een 'gewoon' internationaal verdrag - meer is dan een overeenkomst waarbij wederzijdse verbintenissen tussen de partijen zijn ontstaan. Het heeft een onafhankelijke rechtsorde gecreëerd die door de lidstaten gedeeld wordt en waarbij tevens de onderdanen van die staten rechtssubjecten zijn.

<sup>784</sup> | Bianchi 1997, p. 415.

<sup>785</sup> | Zaak C-26/62, SEW 1963, p. 95.

Specifiek met betrekking tot een schending van gemeenschapsrecht erkent ook Waelbroeck dat 'a Member State which has been found to be in breach of its Community obligations may no longer rely on its "sovereignty" in order to escape proceedings [...]. It seems therefore that an action in one Member State against another Member State for breach of Community law should in principle be possible by virtue of Community law alone.'<sup>786</sup>

<sup>786</sup> | Waelbroeck 1997, p. 334-335.

Het hierboven beschrevene bestaat echter louter uit opvattingen. Wegens een totaal gebrek aan jurisprudentie valt hier niks met zekerheid over te zeggen. Mocht een rechter echter aldus oordelen, dan betekent dat dat buitenlandse overheden die EG-recht schenden geen gebruik kunnen maken van een (geslaagd) beroep op immuniteit.

### Aansprakelijkheid voor schendingen van EG-recht

In het Francovich-arrest<sup>787</sup> heeft het Europese Hof van Justitie het beginsel erkend dat lidstaten aansprakelijk zijn voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hun kunnen worden toegerekend en dat op hen derhalve een verplichting rust die schade te vergoeden. Dit beginsel is - aldus het Hof - inherent aan het systeem van het EG-Verdrag en vindt tevens haar grondslag in artikel 10 van dat verdrag, waarin het beginsel van loyale samenwerking is neergelegd. Volgens het Hof vereist de volle werking van het gemeenschapsrecht het bestaan van een schadevergoedingsactie wegens schending van dat recht door lidstaten. Betlem en Rood zijn van mening dat hiermee de grondslag voor een actie uit onrechtmatige daad in geval van schending van EG-recht niet meer gevonden kan worden in artikel 6:162 BW, maar in het EG-Verdrag, zoals uitgelegd in Francovich.<sup>788</sup> Dat betekent dat er in een procedure voor de Nederlandse rechter twee aansprakelijkheidsregimes bestaan: een nationaal en een Europees regime. De inhoud van het Europese aansprakelijkheidsregime wordt hier niet behandeld.<sup>789</sup> Hieronder worden kort de bijzonderheden geschetst die optreden bij overheden die in een internationale setting gebruik maken van dit regime.

<sup>787</sup> | HvJ EG 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jur. 1991, p. I-5357.

<sup>788</sup> | Betlem & Rood 1992, p. 251.

<sup>789</sup> | Voor een inhoudelijke behandeling hiervan wordt verwezen naar Jans e.a. 2002, hoofdstuk 8.

Het is onzeker of ook overheden gebruik kunnen maken van het Europese aansprakelijkheidsregime. Een van de criteria voor Francovich-aansprakelijkheid is namelijk dat de geschonden norm van gemeenschapsrecht ertoe moet strekken rechten toe te kennen aan *particulieren*. Gezien die formulering, zou gezegd kunnen worden dat lidstaten geen beroep kunnen doen op Francovich-aansprakelijkheid. Volgens Marschik is er echter geen reden om benadeelde particulieren anders dan benadeelde staten te behandelen.<sup>790</sup> Hij verwijst daarbij naar een arrest<sup>791</sup>, waarin het Hof van Justitie oordeelt dat 'een door het Hof krachtens de artikelen 169 [nieuw: 226] en 171 [nieuw: 228] van het Verdrag te wijzen arrest van materieel belang kan zijn ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een Lid-Staat, als gevolg van niet-nakoming, jegens andere Lid-Staten, de Gemeenschap of particulieren te dragen kan krijgen.'

<sup>790</sup> | Marschik 1997, p. 233.

<sup>791</sup> | Zaak 39/72, Jur. 1973, p. 101.

Beide artikelen bepalen dat de lidstaten de krachtens het EG-Verdrag op hen rustende verplichtingen dienen na te komen, dat de Commissie bij niet-nakoming een verdragsschendingsprocedure bij het Hof van Justitie aanhangig kan maken en dat de lidstaten uitvoering moeten geven aan de arresten van het Hof hieromtrent. Marschik leidt hieruit af dat ook lidstaten Francovich-schadevergoeding kunnen vorderen. Het is onzeker of Marschik hierin gelijk heeft en of het EG-recht beoogt rechten toe te kennen aan staten die zij geldend kunnen maken tegenover

andere staten. Er zijn nauwelijks voorbeelden aan de praktijk te ontleen waarin een dergelijke schadevergoedingseis tussen lidstaten speelde. Hoe dit ook zij, mocht hij gelijk hebben in zijn stelling, dan zal nog steeds per inbreuk op het gemeenschapsrecht beoordeeld moeten worden of de geschonden norm ertoe strekte aan de eisende staat rechten toe te kennen.

792 | Gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029 en gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94, Dillenkofer, Jur. 1996, p. I-4845.

793 | Van Kempen 2007, p. 67-75.

Uit de arresten waarin de Francovich-aansprakelijkheid verder wordt uitgewerkt<sup>792</sup> volgt dat deze aansprakelijkheid slechts een vorm van jurisprudentiële minimumharmonisatie bevat. Wanneer lidstaten een verdergaand aansprakelijkheidsregime hebben, dan komt dat regime voor de Francovich-criteria in de plaats. Uit een vergelijking<sup>793</sup> van beide stelsels blijkt dat het Nederlandse systeem inderdaad verder gaat - in de zin dat onrechtmatig overheidsoptreden eerder tot aansprakelijkheid leidt - dan het Europese en dat dus aansprakelijkheid van de lidstaat reeds kan volgen uit deze nationale normen. Daarmee is er dus materieel gezien geen verschil tussen een 'gewone' onrechtmatige daadsactie tegen de overheid en een actie die gebaseerd is op een schending van gemeenschapsrecht.

Men kan zich overigens afvragen of het principe dat verdergaande aansprakelijkheid naar nationaal recht mogelijk is, ook opgaat in grensoverschrijdende gevallen. Daarover laten de Europese arresten zich niet uit. Stel dat een schadeveroorzakende handeling in land A toegestaan is naar het nationale recht van land A en ook toegestaan is naar Europees recht, maar dat het nationale recht van land B, waar de schade is ingetreden, zulks verbiedt. Is dat toegestaan? Dit is niet zozeer een vraag van Europees recht, maar meer een van internationaal privaatrecht. In een internationaal geding wordt naar regels van internationaal privaatrecht bepaald welk recht van toepassing is. Het komt dan vaker voor dat gekozen wordt tussen twee stelsels met verschillende materiële inhoud op het gebied van de aansprakelijkheid. Het internationaal privaatrecht kan het materiële recht aanwijzen van land B, ongeacht de inhoud van dat recht. Verdergaande nationale aansprakelijkheid lijkt dus zeker niet uitgesloten.

### **De Richtlijn milieuaansprakelijkheid**

Naast de eventuele mogelijkheid van het Francovich-aansprakelijkheidsregime kunnen staten verdergaande verhaalsmogelijkheden ontleen aan een specifieke Europese regeling op het gebied van het milieu: de Richtlijn milieuaansprakelijkheid van 21 april 2004.<sup>794</sup> Blijkens punt 14 van de preambule is de richtlijn niet van toepassing op gevallen van lichamelijk letsel, schade aan particulier eigendom of economisch verlies. Schade aan water valt toch onder deze richtlijn

794 | Richtlijn 2004/35/EG.

(artikel 2 lid 1 sub b). In zijn normale toestand is water namelijk geen 'zaak' in de zin van artikel 3:2 BW, maar een *res communes omnium*.<sup>795</sup> Daarmee biedt de richtlijn mogelijk verhaalsmogelijkheden met betrekking tot schade aan water en de redelijke kosten ter beperking of preventie van die schade. In artikel 4 wordt echter wel uitgesloten milieuschade die het gevolg is van *Acts of God* als oorlogshandelingen, natuurverschijnselen, enzovoort. Volgens Brans biedt de richtlijn extra mogelijkheden voor aansprakelijkheid, omdat het naar nationaal recht bijzonder lastig is dit soort schade te verhalen.<sup>796</sup> Blijkens artikel 15 ziet de richtlijn ook op grensoverschrijdende schade.

Bij elke schadesoort eist de richtlijn dat het moet gaan om een vorm van schade die *aanmerkelijke* negatieve effecten heeft. Daarnaast moet het gaan om schade die veroorzaakt is door een 'exploitant': een particuliere of openbare natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroepsactiviteit verricht of regelt, of aan wie krachtens nationale wetgeving een doorslaggevende economische zeggenschap over het technisch functioneren van een dergelijke activiteit is overgedragen (artikel 2 lid 6). Hieronder kunnen mogelijk ook overheden worden verstaan. Onder 'beroepsactiviteit' dient verstaan te worden een in het kader van een economische activiteit, een bedrijf of een onderneming verrichte activiteit, ongeacht het particuliere, openbare, winstgevende of niet-winstgevende karakter daarvan (artikel 2 lid 7). Blijkens artikel 3 lid 1 moet het gaan om specifiek in bijlage III opgenomen activiteiten. Wat betreft grensoverschrijdende waterverontreiniging is bijvoorbeeld onder meer punt 3 van die bijlage van belang: lozingen op landoppervlaktewateren die overeenkomstig de Kaderrichtlijn gevaarlijke stoffen<sup>797</sup> aan een voorafgaande vergunning zijn onderworpen.

Het uitgangspunt van de richtlijn is dat exploitanten wier activiteiten milieuschade (dreigen te) veroorzaken, financieel aansprakelijk worden gesteld (punt 2 van de preambule). Daartoe wordt staten een aantal mogelijkheden geboden. In de eerste plaats heeft de overheid de taak een exploitant te verplichten tot het nemen van maatregelen tot preventie (artikel 4) of herstel (artikel 5). Zij kan dit uit eigen beweging doen, of op verzoek van een belanghebbende. Geeft de exploitant hieraan geen gehoor, dan zal de bevoegde overheidsinstantie zelf de betreffende maatregelen dienen te nemen en kunnen de redelijke kosten die daarmee gemoeid zijn verhaald worden op de exploitant (artikel 8 lid 2).

In de richtlijn wordt echter niet precies aangegeven hoe lidstaten om dienen te gaan met grensoverschrijdende gevallen.<sup>798</sup> Er is slechts bepaald dat ze samen dienen

795 | Wat water betreft wordt hier bedoeld het water in de rivieren of in grensoverschrijdende waterlichamen. Regionale binnenlandse wateren zijn daarentegen vaak wel in eigendom van particulieren of lagere overheden.

796 | Brans 2005, p. 14.

797 | Richtlijn 76/464/EEG.

798 | Brans 2005, p. 25.

te werken, onder andere door informatie uit te wisselen, om zo te zorgen dat de nodige maatregelen ter preventie en schadebeperking worden genomen (artikel 15 lid 1). Wanneer een lidstaat schade vaststelt binnen zijn grenzen die buiten zijn grenzen is veroorzaakt (waarschijnlijk moet hier gelezen worden: schade die in een andere lidstaat is veroorzaakt), zijn er echter weinig mogelijkheden tot kostenverhaal. Gemeld wordt de mogelijkheid de schade te melden bij de Commissie en de andere betrokken lidstaten, en aanbevelingen te doen inzake het nemen van preventieve of schadebeperkende maatregelen. Ook kan hij 'in overeenstemming met deze richtlijn om terugbetaling verzoeken van zijn kosten' (artikel 15 lid 3). Het gaat hier niet om verhaal van kosten, maar slechts om een verzoek<sup>799</sup>; alsof daarvoor een richtlijn nodig is.

799 | Brans 2005, p. 26.

Concluderend kan gezegd worden dat de richtlijn niet direct bijdraagt aan een beter verhaal van grensoverschrijdende waterverontreiniging aan niet in eigendom zijnde natuurlijke rijkdommen dan naar nationaal recht het geval is. Dit is vreemd, aangezien het een van de doelstellingen was van de Commissie 'om inadequate oplossingen voor grensoverschrijdende schade te vermijden'.<sup>800</sup> De richtlijn legt anderzijds ook geen verdere beperkingen op aan het nationale aansprakelijkheidsrecht (artikel 16 lid 1); het is een vorm van minimumharmonisatie.

800 | Witboek betreffende milieu-aansprakelijkheid, 9 februari 2000, COM(2000) 66 def.

## 22.6 CONCLUSIE

De KRW biedt de lidstaten een coördinatiemechanisme om de grensoverschrijdende impact van waterverontreiniging aan te pakken. Lidstaten die samen zitting hebben in een stroomgebieddistrict, dienen in dat verband de te nemen maatregelen op elkaar af te stemmen, ook wanneer zij beroep willen doen op een uitzonderingsclausule uit de KRW. Toch is de afstemmingsverplichting niet geheel dichtgetimmerd. Het is illustratief dat de KRW eisen stelt aan de monitoring en deze wil standaardiseren in heel Europa, maar niet voorziet in de verplichting voor lidstaten om elkaar te informeren in geval van normoverschrijdingen of een calamiteit. Dat betekent dat de bestaande praktijk - waarin afstemming, signalering en alarmering in sommige districten goed lopen en in andere haperen - niet wezenlijk hoeft te veranderen. Monitoring van de waterkwaliteit aan de grens blijft daardoor belangrijk om adequate maatregelen te kunnen treffen in geval van grensoverschrijdende waterverontreiniging.

Toch kan een lidstaat andere lidstaten wel degelijk aanspreken wanneer deze onvoldoende maatregelen treffen om watervervuiling aan te pakken. Lidstaten kunnen zich immers beroepen op het beginsel dat vervuiling bij de bron moet

worden aangepakt.<sup>801</sup> Bovendien kan een lidstaat de Commissie te hulp roepen als overleg niet leidt tot een gezamenlijke aanpak van waterverontreiniging. De Commissie kan in dat geval bemiddelen. Hoewel de bemiddeling van de Commissie niet tot bindende afspraken leidt, heeft de Commissie een sterk pressiemiddel in handen wanneer het probleem is gelegen in de niet-nakoming van de verplichtingen onder de KRW door een bovenstrooms gelegen lidstaat. De Commissie kan dan immers naar het Hof van Justitie stappen om nakoming af te dwingen en desnoods in een tweede procedure oplegging van een boete en een dwangsom eisen. Hoewel de lidstaten na de bemiddeling door de Commissie ook zelf een procedure wegens niet-nakoming kunnen instellen op grond van artikel 227 EG, valt vanwege politieke bezwaren niet te verwachten dat zij daarvan gebruik zullen maken. Hetzelfde probleem doet zich voor ten aanzien van civiele acties tegen een buitenlandse overheid waar naast politieke bezwaren ook de nodige juridische hobbels genomen zullen moeten worden.

801 | Zie Considerans KRW.

Om uiteindelijk een goed grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer te verwezenlijken is samenwerking een eerste en zeer belangrijk punt. Daarvoor moet men ervaring opdoen en zal men wederzijds vertrouwen moeten kweken. Voorts is informatie-uitwisseling van groot belang, zowel met overheden als burgers. Samenwerking kan plaatsvinden op regionale schaal en op het niveau van de grote rivieren. In dat laatste geval wordt veelal gebruik gemaakt van internationale verdragen. Voor samenwerking op regionale schaal is dat echter een minder geschikt instrument. Wanneer samenwerking niet tot de gewenste resultaten leidt, kan worden gedacht aan het gebruik van Europeesrechtelijke instrumenten om naleving af te dwingen of te participeren in bestuursrechtelijke procedures (inspraak, bezwaar, beroep) in de buurlanden. Hier zijn echter nogal wat hobbels te nemen. Ten slotte kan het voeren van civiele acties als een laatste redmiddel worden ingezet, maar dat zal waarschijnlijk de verdere samenwerking niet altijd ten goede komen. Het meest waarschijnlijk is dat de Commissie in actie zal moeten komen bij niet-nakoming van de KRW.

In het geval van grensoverschrijdende waterverontreiniging kan Nederland ervoor kiezen om een schadevergoedingsactie in te stellen voor de Nederlandse rechter tegen de schadeveroorzakende staat. Dit is niet zonder complicaties, aangezien veel verschillende rechtsgebieden daarbij relevant zijn die elk hun eigen hindernissen opwerpen ten aanzien van de aansprakelijkheidskwestie. Wanneer slechts één hindernis te hoog blijkt, loopt daarop het hele proces vast. Hieronder worden kort de verschillende complicaties genoemd in de volgorde waarin ze in een procedure tussen twee staten aan de orde zouden komen.



Wanneer de verdedigende partij een overheid is, vormt de volkenrechtelijke immuniteit van jurisdictie een complicatie. Op het eerste gezicht lijkt de Europese Overeenkomst inzake de immuniteit van Staten een vreemde staat toe te staan zich jegens de Nederlandse rechter te beroepen op immuniteit van jurisdictie. Verdergaand onderzoek leert echter dat dit niet het geval hoeft te zijn. De rechter moet dit beoordelen aan de hand van de in Nederland geldende inzichten op dit gebied. Over die inzichten is weinig bekend. Betoogd wordt dat rechterlijke bevoegdheid waarschijnlijker is wanneer de eisende partij zich beroept op een schending van EG-recht.

Zowel krachtens het EEX-regime als krachtens het commune recht is de Nederlandse rechter ook internationaal privaatrechtelijk bevoegd in zaken van grensoverschrijdende waterverontreiniging, wanneer de schade hier te lande intreedt. Toepasselijkheid van de EEX-Verordening is wenselijk in verband met de mogelijkheden van tenuitvoerlegging van een veroordelend vonnis. Wanneer de eisende partij een overheid is, is op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie nog onduidelijk of de Verordening toepasselijk is. In ieder geval zal een eisende overheid zo min mogelijk gebruik moeten maken van exclusieve publiekrechtelijke bevoegdheden en kan deze zich beter beroepen op bijvoorbeeld een eigendomsrecht. Wat betreft het toepasselijke recht zijn er geen complicaties. Op grond van de Wet Conflictenrecht Onrechtmatige Daad is in elk geval Nederlands recht van toepassing, ongeacht de hoedanigheid van eiser of gedaagde.

Tegenover buitenlandse overheden kan een eiser twee wegen bewandelen: Europeesrechtelijke Francovich-aansprakelijkheid of de nationale regeling van de onrechtmatige daad. Het is echter onzeker of Francovich-aansprakelijkheid beschikbaar is voor eisende overheden. Ook is het maar de vraag of deze aansprakelijkheid van toepassing is op grensoverschrijdende gevallen. Uit vergelijking van de twee regimes blijkt dat het nationale recht veelal leidt tot een verdergaande aansprakelijkheid van de vreemde staat. De rechter zal dan ook dat nationale recht toepassen, omdat Francovich-aansprakelijkheid slechts een vorm van minimum-harmonisatie is.

Volgens de nationale regeling van de onrechtmatige daad bestaat er een verplichting tot schadevergoeding wanneer er sprake is van een toerekenbare onrechtmatigheid die de oorzaak is van schade waartegen de gelaedeerde volgens een rechtsnorm werd beschermd. Overheden moeten daarbij voldoen aan strengere normen dan particulieren (met name de algemene beginselen van behoorlijk bestuur),

waarbij onderzocht dient te worden of in de staat die milieuverontreiniging veroorzaakt, soortgelijke beginselen gelden. Maar ze hebben ook een zekere beleidsvrijheid bij het uitvoeren van hun bestuurstaken. Dit leidt tot een marginalere rechterlijke toetsing. In het algemeen gelden er voor overheden strengere zorgvuldigheidseisen en wordt onrechtmatigheid sneller aan overheden toegerekend dan bij particulieren het geval is. Wat betreft het relativiteitsvereiste zien sommigen een probleem in de recente jurisprudentie. Een eisende overheid heeft echter minder last van dit vereiste, omdat ook het algemene milieubelang een belang van de overheid is. Wat betreft milieuschade aan objecten die niet in eigendom zijn, heeft de overheid meer mogelijkheden dan particulieren deze schade te verhalen. Op dit gebied zou ook de Richtlijn milieuaansprakelijkheid een rol kunnen spelen.

Wanneer een overheid procedeert mag zij het hierboven beschreven privaatrecht slechts gebruiken voor zover dat niet een publiekrechtelijke regeling onaanvaardbaar doorkruist. In internationale gevallen zal van zo'n doorkruising echter niet snel sprake zijn.

Wil een schadevergoedingsactie zoals hierboven beschreven slagen, dan zal de Nederlandse rechter zich bevoegd moeten achten, zal het Nederlandse recht van toepassing moeten worden verklaard en zal het Nederlandse privaatrecht moeten uitwijzen dat een schadevergoeding betaald moet worden. Uit het bovenstaande blijkt dat een eisende overheid tegen veel hindernissen aanloopt en dat niet snel sprake zal zijn van aansprakelijkheid. Anderzijds is het slechten van deze hindernissen echter ook zeker niet uitgesloten. Logischerwijze wordt een interstatelijke civiele procedure niet snel in gang gezet vanwege de politieke onwenselijkheid ervan. Door dit gebrek aan rechtszaken is een precieze uitwerking van bepaalde regelingen in jurisprudentie vaak achterwege gebleven. Zodoende kon hier slechts met veel mitsen en maren een beeld worden gegeven van een schadevergoedingsprocedure tussen staten.



**802** | Deze paragraaf is gebaseerd op Van Rijswick & Groothuijse 2007. In de tekst wordt gemakshalve gesproken over de Waterwet, alhoewel deze tekst natuurlijk gebaseerd is op het wetsvoorstel zoals dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt.

**803** | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nrs. 1-4, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). Tezamen met de herziene Waterschapswet, de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken en het wetsvoorstel dat ziet op de modernisering van het regime voor algemene milieuregels voor inrichtingen (Kamerstukken II 2005-2006, 30 483, nrs. 1 e.v.) kan zonder meer worden gesteld dat de 'waterwetgeving' grondig wordt herzien. De herziene Wro en het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen van belang zijn voor het waterbeheer. Zie over het voorontwerp Waterwet CAW 2005; Verschuuren 2005; Havekes 2005; Van Rijswick 2006 en De Kramer & Teasing 2007, met onder meer een algemene inleiding van J. Spier op de Waterwet, p. 11-21.

**804** | Zie zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, 30 november 2006.

**805** | Zie uitvoeriger de hoofdstukken 18, 19 en 20.

**806** | Waaronder de CAW, zie CAW 2002.

**807** | Kamerstukken II 2004-2005, 29 694, nr. 1.

**808** | Kamerstukken II 2006-2007, 30 818, nrs. 1-3.

## 23.1 DE WATERWET<sup>802</sup>

### 23.1.1 Inleiding

De behoefte aan een adequaat, modern en 'robuust' instrumentarium om het integrale watersysteembeheer ook juridisch vorm te geven, is een van de belangrijkste redenen waarom in de afgelopen jaren is gewerkt aan de voorbereiding van de Waterwet, waarvan een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt.<sup>803</sup> De Waterwet biedt een versterking van het instrumentarium vanwege een betere innerlijke consistentie van de waterwetgeving en omdat er een eenduidig (en ruim) belangenkader wordt geboden. De geboden instrumenten kunnen worden ingezet in het belang van een duurzaam en integraal watersysteembeheer. Naast de behoefte aan een geschikt instrumentarium om het integrale waterbeheer vorm te kunnen geven, zijn er nog twee redenen om tot integratie van de waterwetgeving over te gaan. Dit betreft het streven naar deregulering en stroomlijning van regelgeving zoals dat door de kabinetten Balkenende wordt beoogd. De Waterwet komt in plaats van 9 bestaande wetten op het terrein van het waterbeheer én de bepalingen inzake de sanering van waterbodems worden van de Wet bodembescherming overgeheveld naar de Waterwet. De negende Waterstaatswet, wordt bij de invoeringswetgeving alsnog geïntegreerd. De te integreren wetten betreffen het 'natte' deel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het 'droge' deel gaat bijvoorbeeld over wegen), de Wet droogmakerijen en indijkingen, de Waterstaatswet 1900, de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en de Wet op de waterkering. Bij de invoeringswetgeving wordt eveneens de Wrakkenwet in de Waterwet geïntegreerd.

Voorts is ook de Europese waterregelgeving en in het bijzonder de Europese Kaderrichtlijn water een belangrijke impuls geweest voor het tot stand brengen van integrale waterwetgeving, niet alleen in Nederland maar ook in andere lidstaten. Ook het Hof van Justitie van de EG acht integrale waterwetgeving zeer geschikt om de Kaderrichtlijn water om te zetten in het nationale recht van de lidstaten, alhoewel dit natuurlijk niet verplicht is.<sup>804</sup> In de nabije toekomst zullen ook andere Europese richtlijnen op het terrein van het waterbeheer in de nieuwe Waterwet kunnen worden geïmplementeerd, zoals de Hoogwaterrichtlijn, de dochterrichtlijnen van de KRW inzake grond- en oppervlaktewater en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.<sup>805</sup>

Nadat door meer en meer partijen werd betoogd dat verdere integratie van de waterwetgeving wenselijk was,<sup>806</sup> is door de Staatssecretaris in 2004 een Hoofdlidnennotitie integratie waterwetgeving aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>807</sup> Vervolgens is een voorontwerp publiek gemaakt, waarna op 28 september 2006 het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden.<sup>808</sup>

### 23.1.2 Opzet en inhoud van de Waterwet

De considerans van de Waterwet stelt dat de overheid zich met betrekking tot het waterbeheer voor grote opgaven gesteld ziet en dat het met het oog op een doeltreffende en doelmatige aanpak van het waterbeheer wenselijk is om het wettelijk instrumentarium te stroomlijnen en te moderniseren. Daarbij staat het integraal beheer van watersystemen centraal. De regulering in de Waterwet vloeit voort uit de in de artikel 21 van de Grondwet opgenomen verplichting van de overheid zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de verbetering van het leefmilieu.

De Waterwet kent een logische en duidelijke opbouw, verdeeld over 9 hoofdstukken:

- hoofdstuk 1: Algemene bepalingen;
- hoofdstuk 2: Doelstellingen en normen;
- hoofdstuk 3: Organisatie van het waterbeheer;
- hoofdstuk 4: Plannen;
- hoofdstuk 5: Aanleg en beheer van waterstaatswerken;
- hoofdstuk 6: Handelingen in het watersysteem;
- hoofdstuk 7: Financiële bepalingen;
- hoofdstuk 8: Handhaving;
- hoofdstuk 9: Slotbepalingen.

In deze hoofdstukken worden de belangrijkste bepalingen inzake het waterbeheer behandeld. Naast regulering in de wet zelf, biedt de Waterwet vele mogelijkheden om in AMvB's, ministeriële regelingen, provinciale verordeningen en waterschapskeuren waterzaken nader te regelen.

### 23.1.3 Algemene bepalingen

Om de Waterwet goed te kunnen doorgronden - doel is het beheer van watersystemen - is begrip van een aantal belangrijke begrippen noodzakelijk. Zo verstaat de Waterwet onder *waterbeheer* de overheidszorg gericht op: het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van chemische en ecologische waterkwaliteit alsmede vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Een *watersysteem* is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. *Waterstaatswerken* is een deelverzameling van watersystemen, waarbij grondwater wordt uitgezonderd. Het gaat in het

bijzonder om een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied, een waterkering of een ondersteunend kunstwerk. Van belang is hierbij dat met oppervlaktewaterlichaam geduid wordt op het water én de 'bak' waarin het zich bevindt, alsmede de biologische componenten. Een belangrijke nieuw wettelijk waterstaatswerk is het *bergingsgebied*: een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor tijdelijke berging van water bestemd gebied, dat niet behoort tot een oppervlaktewaterlichaam (maar wel behoort tot het watersysteem).

Nederland wordt ingedeeld in vier stroomgebieden, te weten die van de Eems, de Maas, de Rijn en de Schelde (artikel 1.2), waarmee wordt voldaan aan een van de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water. De grenzen van deze gebieden worden vastgelegd in een AMvB, waarbij ook het grondwater aan de stroomgebieden wordt toegewezen. Dat is nodig omdat de Kaderrichtlijn water uitgaat van een beheer op stroomgebiedniveau. Waterbeheer op grond van de Kaderrichtlijn water is eveneens integraal en dat betekent dat ook het grondwater aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Ook de zee valt onder de reikwijdte van de Waterwet (artikel 1.2 lid 1 en artikel 1.4).

Evenals onder de Wet op de waterkering gaat de zorg voor de waterkering naast het integrale waterbeheer ook nog steeds uit van de dijkkringbenadering (artikel 1.3).

#### 23.1.4 Doelstellingen en normen

##### *Doelstellingen*

Naast de algemene doelstelling in de considerans kent de Waterwet een apart hoofdstuk met doelstellingen en normen. Dit is een cruciaal hoofdstuk in de wet, omdat hierin de reikwijdte van de wet nader uiteen wordt gezet. De reikwijdte van de bevoegdheden van de Waterwet worden immers bepaald door de belangen die de wet beoogd te beschermen. In het kader van het specialiteitsbeginsel zijn de in de wet zo expliciet opgenomen doelstellingen dan ook als positief te waarderen, al zijn de doelstellingen wel erg ruim geformuleerd.<sup>809</sup> Artikel 2.1 lid 1 bepaalt dat de doelstellingen van de wet zijn gericht op:

- a voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Lid 2 maakt het mogelijk ook nog andere doelstellingen te behartigen, mits de wet dat expliciet bepaald.

Wanneer men deze doelstellingen bekijkt, dan ziet men zowel de doelstellingen uit de 'oude' waterwetgeving terug, maar kan ook zonder meer worden geconstateerd dat de doelstellingen uit het Nationaal Bestuursakkoord water en de Kaderrichtlijn water hierbinnen passen.

##### *Normen*

De doelstellingen worden nader uitgewerkt in normen. Normen worden vastgesteld ten behoeve van de beveiliging tegen overstromingen, ten behoeve van de waterkwantiteit, ten behoeve van de waterkwaliteit en ten behoeve van de functievervulling. Bij de wettelijke normen horen ook meet- en beoordelingsverplichtingen (artikelen 2.14-2.16). Dat de normen voor het waterbeheer bij of krachtens wet worden vastgesteld, kan als een belangrijke verbetering worden gezien. Vanzelfsprekend zijn de meeste normen als inspanningsverplichtingen voor de waterbeheerders te beschouwen, maar wettelijke normen geven de burger duidelijkheid over wat van de overheid verwacht kan worden.

De normen voor de waterkering zijn deels opgenomen in de wet zelf, zoals voor de dijkringen in het kader van de beveiliging tegen overstromingen door middel van de primaire waterkeringen (artikel 2.2). Voor de overige waterkeringen gebeurt de vaststelling van de veiligheidsnormen bij AMvB voor zover de waterkeringen in beheer zijn bij het Rijk, en bij provinciale verordening voor zover de waterkeringen in beheer zijn bij een andere beheerder (artikel 2.4). Tevens wordt bij ministeriële regeling of bij of krachtens provinciale verordening voor de waterkeringen vastgesteld welke relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen daarvan uitgangspunt is bij het waterkerend vermogen daarvan (artikel 2.3 en 2.5).

De normen voor de waterkwantiteit zijn een bekend fenomeen. Deze normen worden immers neergelegd in peilbesluiten, waarin de waterstanden (of een bandbreedte voor waterstanden) zijn opgenomen die gedurende bepaalde periodes zoveel mogelijk zullen moeten worden gehandhaafd. Voor bepaalde, aan te wijzen watersystemen dient de beheerder peilbesluiten vast te stellen. De vaststelling van peilbesluiten vindt plaats bij of krachtens AMvB (rijkswateren) of bij of krachtens provinciale verordening (regionale wateren).

Bijzonder in het kader van de normen voor kwantiteitsbeheer is de in artikel 2.9 opgenomen mogelijkheid om een rangorde op te stellen van maatschappelijke en ecologische behoeften bij watertekorten. Deze rangorde kan zowel voor rijkswateren als voor regionale wateren worden vastgesteld en kan per watersysteem

<sup>809</sup> | Zie Drupsteen 2006, p. 287-290.

verschillen. De rangorde wordt vastgesteld bij AMvB of provinciale verordening. Gezien de gevolgen van de verwachte klimaatverandering is dit een belangrijke bepaling. We zullen immers steeds vaker te maken krijgen met perioden van droogte (naast perioden met hevige regenval). In die situatie is het wenselijk dat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn. Staat men laag in deze rangorde dan kan het nuttig zijn zelf investeringen te doen om de schadelijke gevolgen van droogte op te vangen. Wanneer men kijkt naar de rangorde zoals die wordt gehanteerd bij de vergunningverlening op basis van de huidige Grondwaterwet en zoals die is neergelegd in provinciale waterhuishoudingsplannen, dan wordt duidelijk dat bijvoorbeeld drinkwaterwinning aangemerkt wordt als hoogwaardig gebruik met een belangrijke maatschappelijke functie en de beregening van graslanden als laagwaardig gebruik. De rechter acht deze beleidsmatige keuze een voldoende motivering voor het intrekken, wijzigen of niet verlenen van vergunningen.<sup>810</sup> Gezien de sterkere nadruk die de Waterwet (in navolging van de Kaderrichtlijn water) legt op ecologische belangen, moet worden aangenomen dat ook de natuur niet onder aan de rangorde zal worden geplaatst. De plaats van de landbouw in deze rangorde zal kunnen verschillen per gebied (watersysteem) en vermoedelijk ook per landbouwactiviteit.

Bij de voorgestelde rangorde bij watertekorten kunnen kanttekeningen worden gemaakt. In de praktijk wordt deze rangorde al gebruikt. Het is nog niet duidelijk wat de juridische consequenties zijn van het wettelijk vastleggen van een rangorde. Bij een teveel aan water wordt reeds een bepaalde rangorde gehanteerd. Zo worden bepaalde polders dan niet langer bemalen of wordt besloten een bepaalde polder onder water te laten lopen om andere gebieden te beschermen, bijvoorbeeld omdat er meer mensen wonen. In deze gevallen is schadevergoeding gebruikelijk. Een belangrijke vraag is voorts of er na het vaststellen van de AMvB's of de provinciale verordeningen waarin rangordes zijn opgenomen ook nog een besluit volgt en welke rechtsbescherming tegen zo'n besluit open staat.

Ook de wettelijke normen die moeten worden vastgesteld met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren, zijn nieuw (artikel 2.10). Hiervoor worden bij provinciale verordening regels gesteld die zien op de gemiddelde overstromingskans per jaar van bepaalde aangewezen gebieden. Deze normen zullen van belang zijn bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening. Meer ruimte voor water creëren zal ontegenzeggelijk zijn invloed hebben op de bebouwingsmogelijkheden in een gebied, alsook op de vastgestelde bestemmingen. De normen zullen anderzijds ook strenger zijn afhankelijk van het gebruik van bepaalde gronden. Een woonwijk zal minder vaak mogen overstroomden dan een weiland.

De normen voor de waterkwaliteit werden voorheen veelal opgenomen als MTR-waarden in beleidsdocumenten. Naar aanleiding van Europese regelgeving (richtlijn 76/464/EG, Zwemwaterrichtlijn, Drinkwaterrichtlijn, enzovoort) zijn veel normen al opgenomen in een AMvB of een ministeriële regeling.<sup>811</sup> De Waterwet verwijst voor de normen voor de waterkwaliteit naar de Kaderrichtlijn water en bepaalt dat deze worden vastgesteld als milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer (artikel 2.11).<sup>812</sup>

Ten slotte wordt ten aanzien van de normen voor de functievervulling door wateren in artikel 2.12 bepaald dat de waterbeheerder de nodige maatregelen neemt voor het veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken overeenkomstig de in de waterplannen toegekende functies. Artikel 2.13 is een belangrijke bepaling die vereist dat de beheerder de nodige maatregelen neemt opdat een waterstaatswerk niet alleen aan de functies voldoet, maar ook aan de normen voldoet die bij een bepaalde functie horen.

### 23.1.5 Organisatie van het waterbeheer

#### *Beheer en zorgplichten*

Hoofdstuk 3 van de Waterwet regelt belangrijke zaken als de toedeling van beheer en zorgplichten, de regeling van het waterakkoord en het toezicht door hoger gezag.

De toedeling van het beheer en de zorgplichten is een lastig punt in de Waterwet. De Waterwet onderscheidt beheer en zorgplichten, waarbij niet erg duidelijk is wat het juridische verschil tussen beide is. In eerste instantie lijkt duidelijk dat er twee waterbeheerders zijn: het Rijk voor de rijkswateren (artikel 3.1) en de waterschappen voor de regionale wateren (aangewezen bij provinciale verordening, artikel 3.2). Naast het beheer worden ook zorgplichten opgelegd. Deze gelden op basis van dit wetsvoorstel reeds voor de waterschappen ten aanzien van de zuivering (artikel 3.4). Wanneer dat voor de zuivering doelmatiger is, kunnen een waterschap en een gemeente ook besluiten dat de zuivering plaats vindt in een inrichting onder de zorg van de gemeente. Te zijner tijd komt er in de Waterwet voor gemeenten ook de zorgplicht voor het stedelijk water bij. Op dit moment is deze zorgplicht opgenomen in de Wet gemeentelijke watertaken.<sup>813</sup> De gemeentelijke zorgplicht ziet op de zorg voor afvalwater (op basis van de Wm), de zorg voor afvloeiend hemelwater en de zorg voor het stedelijk grondwater. Het grondwater maakt eveneens deel uit van het watersysteem. Dat schept onduidelijkheid, nu het Rijk en de waterschappen beheerder zijn van watersystemen met alle verant-

<sup>811</sup> | Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.

<sup>812</sup> | Zie uitvoeriger over waterkwaliteitseisen: Van Rijswijk 2007a en Backes, Kruyt en Van Rijswijk 2007.

<sup>813</sup> | Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het stedelijk afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bestuursinstrument (Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken).

woordelijkheden en bevoegdheden van dien, terwijl de gemeente een *zorgplicht* heeft ten aanzien van het stedelijk grondwater zonder dat zij daarvoor specifieke bevoegdheden op grond van de Waterwet heeft gekregen. Wie moet de burger eigenlijk aanspreken als hij schade lijdt door grondwaterproblemen? En weten de verschillende overheden wel wat van hen wordt verwacht? Het verdient aanbeveling om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, zodat duidelijkheid komt over de begrippen beheer, waterstaatkundige taak en zorgplicht.<sup>814</sup>

814 | Zie uitvoeriger over beheer en zorgplichten in de Waterwet Van Rijswijk 2007c.

Provincie en gemeente zijn géén waterbeheerder in de zin van de Waterwet. Hun inbreng in het waterbeheer kan slechts plaatsvinden door middel van de inzet van eigen instrumenten op grond van andere beleidsterreinen en bestuurlijk overleg. Dit moet voor de provincie worden uitgebreid met hun bevoegdheid regionale waterplannen vast te stellen, algemene regels te maken en toezicht te houden op de waterschappen (en op het Rijk voor zover projectplannen worden opgesteld), alsmede vanwege hun rol bij vast te stellen waterakkoorden én de uitzondering die de Waterwet maakt voor het verlenen van de ‘grotere’ grondwateronttrekkingen.

#### **Waterakkoord**

Artikel 3.5 van de Waterwet handelt over het waterakkoord. De waterbeheerders kunnen bij een waterakkoord ook andere openbare gezagen uitnodigen aan het waterakkoord deel te nemen, mits deze andere openbare gezagen ook een waterstaatkundige taak vervullen. Een waterakkoord kan dus met al diegenen die zorg dragen voor een bepaalde waterstaatkundige taak, gesloten worden en ziet op afspraken over de aan- en afvoer van water dan wel andere aspecten van het beheer.

Het komt erop neer dat alle overheden, alles onder toezicht én sturend oog van het Rijk en de provincie, tot elkaar veroordeeld zijn om de doelstellingen van de Waterwet te verwezenlijken. Zij hebben in ieder geval allemaal een bepaalde zorgplicht met betrekking tot het waterbeheer. In dit kader vindt ook bestuurlijk overleg plaats in het kader van het LBOW.<sup>815</sup> De provincie moet daarbij in onze ogen een bepalende rol gaan spelen, waarbij pro-actief en daadkrachtige sturing een vereiste zijn.<sup>816</sup>

815 | Landelijk Bestuurlijk Overleg Water.

816 | Zie onder meer Van Rijswijk 2006 en Groothuijse & Van Rijswijk 2005.

#### **Sturing door hogere overheden**

Toezicht is van oudsher een wezenlijk onderdeel van het waterstaatsrecht, vanwege de noodzakelijke inbedding van de functionele democratie (waterschappen) in de algemene democratie (rijk en provincie). De provincie wordt wel de moeder van de waterschappen genoemd, omdat de provincie beslist over oprichting en re-

gulering van de waterschappen. De toezichhoudende rol van de provincie hoort daarbij. Dat neemt niet weg dat in beginsel de waterschappen regelen wat op decentraal niveau geregeld kan worden, zoals ook is neergelegd in artikel 1 van de Waterschapswet. In de Waterwet wordt het bestaande systeem gehandhaafd; als er sprake is van toezicht dan wordt gekozen voor getrappt toezicht.

Gedeputeerde staten hebben het toezicht op alle primaire waterkeringen (artikel 3.6). Het provinciale toezicht wordt begrensd door de passage met het ‘oog op een samenhangend en doeltreffend waterbeheer’ voor zover het gaat om algemene instructies of aanwijzingen in concrete gevallen. Bij provinciale verordening kunnen ‘met het oog op een samenhangend en doeltreffend waterbeheer’ regels worden gesteld over de informatie die de waterschappen moeten verschaffen (artikel 3.7 lid 1) en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de plannen en besluiten van de waterschappen. Die regels kunnen betrekking hebben op de voorbereiding, de vaststelling, de wijziging én de inhoud van deze plannen en besluiten (artikel 3.8 lid 1). De regels omtrent de goedkeuring van de beheersplannen van de waterschappen zijn te vinden in hoofdstuk 4 en de goedkeuring van de projectplannen tot aanleg van waterstaatswerken in hoofdstuk 5 van de Waterwet. Ten slotte kunnen de provincies de waterschappen aanwijzingen geven omtrent de uitoefening van hun taak of de bevoegdheden van de Waterwet (artikel 3.9).

Het Rijk heeft eveneens toezichtbevoegdheden, bijvoorbeeld over het verstrekken van informatie, wanneer internationale verplichtingen (bijvoorbeeld ter uitvoering van de informatie die het Rijk op grond van Europese richtlijnen aan de Europese Commissie moet geven) of wanneer bovenregionale belangen dat vorderen (artikel 3.7 lid 2). Ten aanzien van door de provincie of het waterschap vast te stellen plannen en besluiten kan het Rijk eveneens regels stellen bij AMvB (artikel 3.8 lid 2). Ten slotte heeft ook de Minister (van V&W) een aanwijzingsbevoegdheid jegens de provincie en de waterschappen omtrent de uitoefening van taken of de bevoegdheden van de Waterwet. Deze aanwijzingsbevoegdheid kan alleen worden gebruikt als internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat vorderen.

#### **23.1.6 Plannen**

##### **Rijksplan, regionale plannen en beheersplannen**

Het hoofdstuk Plannen van de Waterwet kent drie planvormen: het nationale waterplan, het regionale waterplan en het beheersplan (van Rijk en waterschap). Het projectplan is geregeld in het hoofdstuk Aanleg en beheer van waterstaatswerken.

De gemeentelijke zorgplicht voor water wordt niet in een plan op basis van de Waterwet uitgewerkt, maar komt in het 'verbrede' rioleringsplan op grond van de Wet milieubeheer. Er komen niet minder plannen dan onder de Wet op de waterhuishouding en ook de goedkeuring van de waterbeheersplannen door de provincie blijft bestaan (artikel 4.8 lid 1 onder c), overigens op uitdrukkelijk verzoek van de waterschappen. Daar is ook een goede reden voor nu het de provincie is die de verschillen plannen (en dus het beleid) op het terrein van het omgevingsrecht moet afstemmen en coördineren. Daarenboven is het de provincie als algemene democratie die moet zorgen voor de inbedding van het functionele waterbeheer in het algemene beleid. De plannen dienen mede ter implementatie van de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water en zijn wat dat betreft niet anders geworden na de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. In de plannen wordt tevens het beleid zoals dat is neergelegd in het Nationale Bestuursakkoord water neergelegd. Op andere punten, waaronder het verdwijnen van de onwerkbare 'haasje-overconstructie' en de afstemming met de ruimtelijke ordening (waarover hieronder meer) zijn er zeker belangrijke veranderingen.

In het nationale waterplan (artikel 4.1) staan de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid. Dit plan omvat in ieder geval een aanduiding - in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen - van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen en de bijbehorende termijnen. Verder bevat het plan de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om voor de Nederlandse stroomgebiedsdistricten aan de doelstellingen van de Waterwet te voldoen, waarbij expliciet wordt verwezen naar het maatregelenprogramma van de Kaderrichtlijn water. Vanzelfsprekend moet ook een beeld worden gegeven van de kosten die dit alles met zich meebrengt. Belangrijk is ook dat het nationale plan de Nederlandse delen van de internationale stroomgebiedbeheersplannen omvat, alsmede de (nationale) functies die aan rijkswateren worden toegekend. Voor de milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water is belangrijk te weten welke wateren als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangewezen, omdat daar minder strenge eisen voor gelden. Ook deze worden - wat betreft de rijkswateren - in het nationale waterplan opgenomen. Het plan wordt één keer in de zes jaar herzien. De opgenomen maatregelen moeten uiterlijk 3 jaar na een herziening operationeel zijn. In een AMvB komen regels over de voorbereiding (inclusief overleg en inspraak), de vormgeving en de inrichting van het nationale waterplan.

De regionale waterplannen worden vastgesteld door de provincie (artikel 4.4). Zij heten regionale waterplannen omdat ze aan moeten sluiten bij de stroomgebied-

districten uit de Kaderrichtlijn water en provinciegrenzen volgen nu eenmaal niet de grenzen van een stroomgebied. De inhoud van het provinciale plan is wat betreft de onderwerpen vrijwel gelijk aan het nationale waterplan, met dien verstande dat de maatregelen per stroomgebiedsdistrict moeten worden uitgewerkt. Alle regionale waterplannen tezamen moeten het grondgebied van alle provincies dekken. Bij de totstandkoming van de regionale waterplannen moet worden overlegd met andere betrokken provincies, gemeenten, en waterschappen. De inspraak volgt, net als bij het nationale plan, de Europese verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water en de Richtlijn inspraak milieuaangelegenheden (gebaseerd op het Verdrag van Aarhus).

De beheersplannen van Rijk en waterschap worden geregeld in artikel 4.7. De plannen van de waterschappen houden rekening met de regionale plannen en moeten worden afgestemd met de plannen van de andere beheerders. Ook in beheersplannen kunnen functies worden toegekend en belangrijk is dat in de beheersplannen het programma van maatregelen zoals dat verplicht is op grond van de Kaderrichtlijn water wordt opgenomen. Het plan geeft ook aan hoe het beheer wordt uitgevoerd, zowel onder normale omstandigheden als bij calamiteiten. Ook in het beheersplan hoort een overzicht van de verwachte kosten.

#### ***De relatie tussen waterplannen en ruimtelijke plannen***

De afstemming tussen het nationale waterplan en de provinciale waterplannen en de ruimtelijke ordening is in de Waterwet geregeld door de ruimtelijke aspecten van deze plannen van rechtswege aan te merken als structuurvisies in de zin van de Wro. Structuurvisies vervangen de planvormen planologische kernbeslissing, streekplan en structuurplan uit de WRO. Belangrijk verschil met de oude planvormen, het structuurplan uitgezonderd, is dat structuurvisies uitsluitend een indicatief karakter hebben en geen juridisch bindende elementen kunnen bevatten.<sup>817</sup>

Bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro zal het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld, gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel, daaraan enigszins gebonden zijn. Het kan niet zonder deugdelijke motivering van een structuurvisie afwijken, zo onderkent ook de memorie van toelichting.<sup>818</sup> Afhankelijk van de formulering van beleidsuitspraken in een structuurvisie zouden deze zelfs kunnen worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb, aldus de memorie van toelichting. In dat geval kan ingevolge artikel 4:84 Awb uitsluitend van de beleidsuitspraak in

<sup>817</sup> | De concrete beleidsbeslissingen die in planologische kernbeslissingen en streekplannen kunnen worden opgenomen en door de andere planwetgevers in acht moeten worden genomen, kunnen in structuurvisies niet meer worden opgenomen.

<sup>818</sup> | Kamerstukken II 2002-2003, 28 916, nr. 3 p.14.

de structuurvisie worden afgeweken wanneer het hanteren van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Daardoor zou toch een vorm van juridische binding ontstaan tussen structuurvisie en de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestuursorganen alleen beleidsregels kunnen vaststellen ten aanzien van de uitoefening van eigen, gedelegeerde of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheden (artikel 4:81 lid 1), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (artikel 4:81 lid 2 Awb).

Ofschoon waterplannen/structuurvisies geen beleidsregels kunnen inhouden voor de uitoefening van bevoegdheden waarover het vaststellende orgaan (bijvoorbeeld provinciale staten) niet beschikt, kan er wel een politiek-bestuurlijke binding uitgaan van een waterplan/structuurvisie voor het uitvoerende bestuursorgaan van dezelfde rechtspersoon, (bijvoorbeeld gedeputeerde staten). Het uitvoerende orgaan is immers politieke verantwoording schuldig aan het vertegenwoordigende orgaan. Zo zullen gedeputeerde staten niet zonder meer een waterplan, dat is vastgesteld door provinciale staten, naast zich neer kunnen leggen. Op nationaal niveau ligt dit anders, aangezien de Minister van VROM het nationale waterplan mede ondertekent. Door de medeondertekening kan het nationale waterplan, afhankelijk van de formulering, beleidsregels bevatten voor de Minister van VROM bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro.

Deze waterstructuurvisies kunnen worden aangemerkt als specifieke structuurvisies die afzonderlijk van de algemene en andere sectorale structuurvisie(s) op grond van de Wro kunnen worden vastgesteld. Wanneer niet wordt overgegaan tot het integreren van al deze afzonderlijke structuurvisies tot één integrale structuurvisie, zal het ruimtelijke relevante beleid, evenals het geval is onder de huidige WRO, uit verschillende beleidsdocumenten moeten worden afgeleid. De Wro dwingt niet tot een integrale benadering, zodat niet is uit te sluiten dat de waterstructuurvisie in strijd met andere structuurvisies op hetzelfde bestuursniveau wordt vastgesteld. De wet geeft geen uitsluitel over de vraag hoe de verschillende structuurvisies die op hetzelfde bestuursniveau zijn vastgesteld, zich tot elkaar verhouden. Evenmin bevatten de Wro en de Waterwet een verplichting om tegenstrijdige structuurvisies met elkaar in overeenstemming te brengen. Hoewel de haasje-over-constructie uit de WRO niet goed functioneert, bestaat er op provinciaal niveau wel een actieve plicht om het ruimtelijke relevante beleid op elkaar af te stemmen.

Ook onder Wro zal het overigens mogelijk - maar niet verplicht - zijn om zogenoemde omgevingsplannen op te stellen, waarin de plannen op het gebied van milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening in één plan integraal kunnen worden vastgesteld.<sup>819</sup> Omdat de eisen aan de totstandkomingsprocedure zijn komen te vervallen en er geen juridisch bindende elementen in structuurvisies kunnen worden opgenomen, maakt dat het vaststellen van een integraal omgevingsplan zelfs eenvoudiger dan onder de WRO. De vraag is echter of de door de regering verwachte impuls tot een meer integrale benadering van leefomgeving door middel van structuurvisies daadwerkelijk zal optreden. Een wettelijke verplichting om het ruimtelijke relevante beleid op elkaar af te stemmen, die in de WRO en de Wwh nog wel bestond in de vorm van de haasje-over-constructie, is in de Wro immers geheel verdwenen. Daarnaast heeft de flexibele totstandkomingsprocedure tot gevolg dat het beleid ter zake van de ruimtelijke wateropgave dat van rechtswege wordt aangemerkt als een structuurvisie, relatief eenvoudig kan worden gewijzigd wanneer aan ander ruimtelijk relevant beleid voorrang wordt gegeven.

### 23.1.7 Aanleg en beheer van waterstaatswerken

#### **Waterbergingsgebieden**

In het wetsvoorstel is een specifieke regeling voor bergingsgebieden opgenomen, die in de huidige wetgeving geheel ontbreekt. Een bergingsgebied is gedefinieerd als: 'krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor tijdelijke berging van water bestemd gebied, niet behorend tot een oppervlaktewaterlichaam'. Daarnaast merkt de Waterwet een bergingsgebied aan als een waterstaatswerk, zodat deze gebieden ook op de legger zullen moeten worden aangewezen<sup>820</sup>. Het bergingsgebied maakt integraal deel uit van het watersysteem: dat wil zeggen van een 'samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken'.

Voor de bergingsgebieden geldt ingevolge artikel 5.19 Waterwet voor rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken die in een bergingsgebied zijn gelegen van rechtswege de plicht om in dat gebied de tijdelijke berging van water te gedogen. De planologische bestemming als waterbergingsgebied is dus een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van deze gedoogplicht.

Van belang is om bergingsgebieden van oppervlaktewaterlichamen te onderscheiden. De gronden die behoren tot een oppervlaktewaterlichaam, zoals oevers, zijn doelbewust uitgesloten van het begrip bergingsgebied, omdat deze gronden van

<sup>819</sup> | Vele colleges van provinciale staten zijn overgegaan tot het vaststellen van provinciale omgevingsplannen, omdat de haasje-over-constructie die in de WRO en een aantal sectorale wetten was opgenomen niet naar behoren werkte. Ook het Rijk is met de vaststelling van de Nota Ruimte overgegaan tot een meer integraal plan, waarin een aantal ruimtelijke aspecten van sectoraal beleid is geïntegreerd.

<sup>820</sup> | Bij nota van wijziging (Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 7) is de definitie van bergingsgebied gewijzigd. Volgens de nieuwe definitie moet een bergingsgebied niet alleen (mede) bestemd zijn voor waterstaatkundige doeleinden, maar moet het gebied tevens als bergingsgebied zijn opgenomen op de legger. Deze wijziging kon helaas niet meer worden meegenomen in de hoofdtekst.



wege hun ligging een natuurlijke bergingsfunctie vervullen. Ondanks het feit dat gronden die tot een oppervlaktewaterlichaam moeten worden gerekend in planologische zin als bergingsgebied zijn bestemd, geldt daarvoor dus niet de gedoogplicht ex artikel 5.19 Waterwet.

De precieze afbakening van oppervlaktewaterlichamen is doorslaggevend voor de vraag of gronden die in planologische zin voor de tijdelijke berging van water zijn bestemd, ook daadwerkelijk bergingsgebieden in de zin van de Waterwet zijn. Problematisch bij de feitelijke afbakening van oppervlaktewaterlichamen is dat die afbakening steeds per geval zal moeten worden beoordeeld en ook in de loop van de tijd aan verandering onderhevig kan zijn. Weliswaar kan de legger een indicatie geven van de begrenzing van een oppervlaktewaterlichaam, maar deze is niet doorslaggevend. De wetgever sluit bij de uitleg van het begrip oppervlaktewaterlichaam aan bij het begrip oppervlaktewater uit de Wvo, dat in die wet zelf niet nader omschreven is.<sup>821</sup>

Wanneer een bestemmingsplan<sup>822</sup> waarin bepaalde gronden zijn bestemd voor de tijdelijke berging van water, rechtskracht verkrijgt, ontstaat op dat moment op grond van artikel 5.19 Waterwet de verplichting voor de rechthebbende ten aanzien van die gronden de plicht tot het gedogen van tijdelijke waterberging. Omdat de aanwijzing van een bergingsgebied een kwestie is van ruimtelijke ordening zal de schade die een grondgebruiker dientengevolge lijdt niet op grond van artikel 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking komen, maar op grond van artikel 49 WRO (artikel 6.1 Wro). De kosten zullen op grond van artikel 6.8 en 6.9 Wro (thans artikel 31a WRO) worden doorberekend aan de waterschappen. Wanneer ten behoeve van het bergingsgebied inrichtingsmaatregelen nodig zijn, kunnen waterbeheerders een zakelijk recht vestigen, een gedoogplicht als bedoeld in artikel 5.17 Waterwet opleggen of overgaan tot onteigening.

De schade die een grondgebruiker lijdt ten gevolge het daadwerkelijk onder water zetten van zijn gronden komt in beginsel wel op grond van artikel 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking. Daarbij is van belang dat slechts wordt voorzien in de vergoeding van schade die redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Daarmee lijkt te worden voorzien in een tegemoetkoming in de schade, terwijl het gebruikelijk is (respectievelijk was) dat bij het opleggen van gedoogplichten op grond van bijvoorbeeld de Belemmeringenwet Privaatrecht, artikel 12 Waterstaatswet 1900 en de Wet militaire inundatiën in een volledige schadeloosstelling wordt voorzien.

Wanneer de wetgever tot uitdrukking zou brengen dat de rechthebbende recht heeft op een volledige schadeloosstelling voor schade die hij lijdt ten gevolge van de tijdelijke berging van water in een bergingsgebied, is het de vraag in hoeverre dat invloed heeft op de uit te keren planschade. Een gestelde waardevermindering die het gevolg zou zijn van het feit dat een redelijk handelende koper minder zou willen betalen voor de gronden louter en alleen omdat de gronden voor tijdelijke waterberging kunnen worden ingezet, zal bij een planschadeverzoek naar onze mening buiten beschouwing moeten blijven. Een redelijk handelende koper zal immers geen extra financieel risico lijden door binnen bergingsgebieden gelegen gronden aan te kopen, omdat van tevoren vaststaat dat hij alle schade die hij zou lijden ten gevolge van het effectueren van de gedoogplicht, vergoed zou krijgen. De schade die ontstaat door het opnemen van gebruiksbepalende bestemmingsplanvoorschriften in verband met de aanwijzing van een bergingsgebied, zoals het wegbestemmen van bebouwingsmogelijkheden, blijft in beginsel wel voor planschadevergoeding in aanmerking komen.<sup>823</sup>

#### *Aanleg van waterstaatswerken geschiedt bij projectplan*

De beheerder die een waterstaatwerk wil aanleggen of wijzigen, dient op grond van artikel 5.2 een projectplan vast te stellen.<sup>824</sup> Het projectplan dient ten minste een beschrijving te bevatten van het werk en de wijze van uitvoering van het project. De beschrijving van de wijze van uitvoering van het project ziet blijkens de memorie van toelichting niet alleen op de technische uitvoering, maar ook op de inpassing van het project in de omgeving. Daarbij zal in ieder geval moet worden beschreven hoe het project zich verhoudt tot het vigerende planologische regime en of dat regime wijziging behoeft. Ook dient het projectplan een beschrijving te geven van de voorzieningen die zullen worden getroffen om de nadelige gevolgen van de uitvoering van het voorgenomen project ongedaan te maken of te beperken.

Indien de projectprocedure voor waterstaatswerken van toepassing is (hoofdstuk 5 paragraaf 2 Waterwet), is op het projectplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, zodat allereerst een ontwerp-projectplan ter inzage moet worden gelegd en van die terinzagelegging openbaar kennis moet zijn gegeven. In afwijking van de Awb kan iedereen mondeling of schriftelijk zienswijzen indienen tegen het projectplan. Het projectplan is een ambtshalve te nemen besluit, zodat daarvoor in beginsel geen beslistermijn geldt.<sup>825</sup> Wanneer het projectplan is vastgesteld en de gecoördineerde projectprocedure voor waterstaatswerken wordt gevolgd, dient het plan alvorens het in werking treedt, te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten.<sup>826</sup>

<sup>821</sup> | Kamerstukken 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 88. Blijkens de memorie van toelichting bij de Waterwet wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake het begrip oppervlaktewater uit de Wvo, dat in wet zelf niet is gedefinieerd. De Afdeling heeft zich in haar uitspraak van 20 november 2002, zaaknummer 200105188/1 bij de omschrijving van de Hoge Raad aangesloten.

<sup>822</sup> | Of inpassingsplan, wanneer op provinciaal of rijksniveau een bestemmingsplan wordt vastgesteld (artikel 3.26 respectievelijk artikel 3.28 Wro).

<sup>823</sup> | Geen recht op planschadevergoeding bestaat, wanneer de planologische wijziging op het moment van verkrijging van de gronden onder bijzondere titel voorzienbaar was of wanneer een rechthebbende niet binnen een bepaalde termijn nadat hij met de plannen voor de wijziging van de bestemming bekend raakte, van zijn gebruiksmogelijkheden gebruik heeft gemaakt. De rechthebbende die om planschade verzoekt zal in deze gevallen passieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 oktober 2005, BR 2005, p. 237, m.nt. J.W. van Zundert en Van den Broek 2001, p. 196-204.

<sup>824</sup> | Indien het een waterstaatswerk betreft waarop de Tracéwet van toepassing is of het Rijk besluit om het waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen door middel van toepassing van de opvolger van de rijksprojectenprocedure (artikel 39a t/m 39q WRO), die is geregeld in paragraaf 3.6.3 Wro, hoeft geen projectplan in de zin van de Waterwet te worden vastgesteld en is de coördinatieregeling daarop niet van toepassing.

<sup>825</sup> | Zie artikel 5.4 Waterwet.

<sup>826</sup> | Het is ook mogelijk dat voor een projectplan eveneens goedkeuring van GS is vereist indien dat bij provinciale reglementaire verordening is bepaald.

**827** | Een aardig beeld van de verschillende soorten besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een projectplan tot het wijzigen van een waterkering, kan worden aangetroffen in r.o. 1 van de uitspraak ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 99, m.nt. A. van Hall.

**828** | Artikel 5.2 Waterwet.

**829** | De coördinatie­regeling in de Wwk is grondig herzien door de Wet van 28 april 2005, Stb. 2005, nr. 275. De wijziging van de Wwk is inwerkinggetreden op 28 september 2005 (Stb. 2005, nr. 461).

**830** | De bevoegdheid om te bepalen dat op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door waterschappen de projecten­procedure van toepassing is, kan door provinciale staten worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten.

**831** | Zie artikel 5.3 Waterwet.

**832** | Omdat de uniforme openbare voorbereidings­procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard, hoeft alvorens bij de Afdeling beroep in te stellen geen bezwaarschrift te worden ingediend (artikel 7:1 lid 1 sub d Awb).

**833** | Artikel 5.6 lid 1 en 2 Waterwet.

**834** | Zo kunnen gedeputeerde staten de termijn bepalen waar­binnen de ontwerp­uitvoerings­besluiten aan hen moeten worden toegezonden. Tevens kunnen zij in afwijking van artikel 3:18 Awb de termijn bepalen waar­binnen de uitvoerings­besluiten door de bevoegde bestuurs­organen moeten worden genomen.

**835** | Het gaat zowel om besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten.

Voor de uitvoering van projectplannen zijn veelal meerdere uitvoeringsbesluiten nodig. Daarbij kan worden gedacht aan vergunningen op grond van de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Waterwet, enzo voort.<sup>827</sup> De beheerder zal de voor de uitvoering van het projectplan benodigde uitvoeringsbesluiten bij de beslissingsbevoegde bestuursorganen aan moeten vragen.<sup>828</sup> Omdat al deze uitvoeringsbesluiten hun eigen besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures kennen, is het besluitvormingsproces ten aanzien van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk zeer complex en omvangrijk te noemen. Teneinde het besluitvormingsproces ten aanzien van de aanleg en versterking van primaire waterkeringen te bespoedigen en te vereenvoudigen, is in de Waterwet voorzien in een regeling voor gecoördineerde besluitvorming.

De in de Waterwet opgenomen coördinatie­regeling (hoofdstuk 5, paragraaf 2) is in grote lijnen vergelijkbaar met de regeling die thans in de Wwk is opgenomen voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen.<sup>829</sup> De coördinatie­regeling kan bij of krachtens provinciale verordening<sup>830</sup> echter ook van toepassing worden verklaard op projectplannen tot de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken door de waterschappen.<sup>831</sup>

De voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten kent een eigen coördinatie­regeling die los staat van de voorbereiding van het projectplan. De voorbereidings­procedures van het projectplan en de uitvoeringsbesluiten kunnen niet worden gecoördineerd, maar wel parallel aan elkaar worden doorlopen. De gecoördineerde voorbereiding van het projectplan en de voor de uitvoering daarvan benodigde uitvoeringsbesluiten zijn daarmee van elkaar losgekoppeld. Omdat de vaststelling (en goedkeuring) van een projectplan en uitvoeringsbesluiten een samenhangend geheel vormen, dienen beide type besluiten in procedurele zin zoveel mogelijk te worden gekoppeld. Naar ons oordeel is dit ook mogelijk, omdat zowel op de voorbereiding van het projectplan als de benodigde uitvoeringsbesluiten de uniforme openbare voorbereidings­procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.<sup>832</sup>

Gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten en kunnen daartoe de medewerking van de betrokken bestuursorganen vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is.<sup>833</sup> De bestuursorganen zijn verplicht de gevorderde medewerking te verlenen.<sup>834</sup>

Indien de bestuursorganen, die in eerste aanleg bevoegd zijn tot het nemen van uitvoeringsbesluiten,<sup>835</sup> de ontwerpbesluiten niet binnen de door gedeputeerde

staten gestelde termijn aan hen toezenden dan wel niet, niet tijdig of niet overeenkomstig het projectplan beslissen, kunnen gedeputeerde staten ingevolge artikel 5.9 Waterwet in de plaats van en ten laste van het aanvankelijk bevoegde bestuursorgaan het (ontwerp)besluit nemen. Plaatsvervangende besluitvorming is tevens mogelijk, indien een uitvoeringsbesluit naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft.

Voor zover tegen een uitvoeringsbesluit op grond van de normaliter daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften beroep in twee instanties mogelijk is, staat ingevolge artikel 5.11 lid 1 Waterwet in eerste en enige aanleg beroep op de Afdeling. De wetgever heeft met betrekking tot de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan willen voorzien in één rechtelijke instantie.<sup>836</sup>

Voor zover de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd zijn voorbereid, dienen deze gelijktijdig bekend te worden gemaakt, zodat de aanvang van de beroepstermijnen van de uitvoeringsbesluiten gelijk wordt geschakeld. Teneinde de rechter in staat te stellen de beroepen tegen het projectplan, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten integraal te beoordelen, is in artikel 5.11 lid 2 Waterwet opgenomen dat tegen het vaststellings- en/of goedkeuringsbesluit van het projectplan pas beroep mogelijk is als de gecoördineerde uitvoeringsbesluiten bekend zijn gemaakt.<sup>837</sup>

Ingevolge artikel 5.9 lid 2 Waterwet kunnen gedeputeerde staten ook ten aanzien van ‘andere besluiten dan die ter uitvoering van het projectplan, welke gericht zijn op de realisering van de in het projectplan opgenomen voorzieningen’ plaatsvervangend beslissen wanneer het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan niet (tijdig) of onvoldoende meewerkt. Het betreft hier niet de voorzieningen als bedoeld in artikel 5.2 lid 2 Waterwet, omdat deze voorzieningen onderdeel uitmaken van het projectplan zelf en de besluiten die nodig zijn om die voorzieningen te treffen, besluiten zijn ter uitvoering van het projectplan. Als voorbeelden worden genoemd een bouwvergunning voor een bouwkeet, het plaatsen van een hijskraan en het nemen van verkeersbesluiten.

Hoewel de ‘facilitaire’ besluiten als bedoeld in artikel 5.9 lid 2 Waterwet geen onderdeel kunnen uitmaken van de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten, kunnen gedeputeerde staten deze besluiten ingevolge artikel 5.9 lid 1 Waterwet wel in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan nemen als dat orgaan medewerking weigert, tenzij een bestuursorgaan van het Rijk het in eerste aanleg bevoegde orgaan is. Op deze wijze wordt voorkomen,

**836** | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 107.

**837** | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 107. Ten onrechte wordt in artikel 5.11 lid 2 Waterwet gesproken van besluiten als bedoeld in artikel 5.6 lid 1 Waterwet. Bedoeld zal zijn de besluiten als bedoeld in artikel 5.5 lid 1 Waterwet (het vaststellings- en goedkeuringsbesluit met betrekking tot het projectplan).

dat vergunningen die nodig zijn in het kader van de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden, niet of niet tijdig worden verleend, waardoor de uitvoering van het projectplan zou worden vertraagd of belemmerd.<sup>838</sup>

838 | Kamerstukken II 2002-2003, 30 818, nr. 3, p. 106-107.

#### ***Projectplannen tot de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen***

Voor de aanleg, verlegging of versterking van waterkeringen kent de Waterwet wel een aantal specifieke bepalingen. Zo kan het projectplan tot verlegging van een primaire waterkering ingevolge artikel 5.2 lid 3 Waterwet voorzieningen bevatten met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen.

Teneinde de uitvoering van projectplannen tot de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering (verder) te bespoedigen, is ten aanzien van de totstandkoming van deze categorie projectplannen een aantal specifieke bepalingen opgenomen.<sup>839</sup>

839 | Zie artikel 5.4 lid 3 en artikel 5.5 lid 3 Waterwet.

#### ***Planologische toestemming voor de uitvoering van een projectplan***

De memorie van toelichting gaat ons inziens ten onrechte uit van het bestemmingsplan als exclusieve planologische titel voor de uitvoering van het projectplan.<sup>840</sup> De planologische titel kan immers tevens worden verschaft door het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 sub f Wro. Een projectbesluit leent zich zelfs bij uitstek voor uitvoering van een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. De wetgever heeft de mogelijkheid van het projectbesluit juist geïntroduceerd ten behoeve van een relatief snelle projectgerichte realisatie van (grotere investerings)projecten. Het ligt derhalve voor de hand dat de uitvoering van projectplannen ten behoeve waarvan een versnelde en gecoördineerde procedure in het leven is geroepen, geschiedt bij projectbesluit ex artikel 1.1 lid 1 sub f Wro.

840 | In de memorie van toelichting is de tweede nota van wijziging Wro niet meegenomen. De Raad van State heeft in haar advies daarover ook een opmerking gemaakt. Kamerstukken 2006-2007, 30 818, nr. 4, p. 10-11.

Het projectbesluit heeft tot gevolg dat de geldende bestemmingsplanvoorschriften die aan de uitvoering van een project in de weg staan, voor dat project buiten toepassing blijven.<sup>841</sup> Binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit dient ingevolge artikel 3.13 Wro een bestemmingsplan ter inzage te worden gelegd, waarin het project planologisch wordt ingepast.<sup>842</sup> Bij niet tijdige inpassing wordt de betaling van leges die betrekking hebben op het projectbesluit in eerste instantie opgeschort. Wordt het bestemmingsplan niet binnen 6 maanden na het verstrijken van de inpassingstermijn vastgesteld, dan vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van leges.

841 | Zie artikel 1.1 lid 1 sub f Wro.

842 | Ingevolge artikel 3.13 lid 2 Wro kan deze termijn in bepaalde gevallen worden verlengd.

#### **23.1.8 Handelingen in het watersysteem: de watervergunning**

Een belangrijke vernieuwing van het waterstaatsrechtelijke instrumentarium is de watervergunning: één vergunning voor alle handelingen in het watersysteem (verbod behoudens vergunning, artikel 6.2 en 6.3). Deze watervergunning vervangt zes oude vergunningen en kan tevens vervangen worden door, dan wel aangevuld worden met algemene regels (artikel 6.4). Voor veel activiteiten is tevens een vrijstelling van de vergunningplicht mogelijk (artikel 6.5). Na inwerkingtreding van de Waterwet ziet de watervergunning daarmee op lozingen van verontreinigende stoffen, het onttrekken of lozen van 'schoon' water, de grondwateronttrekkingen, de infiltraties in grondwater, activiteiten die op dit moment onder de keur van de waterschappen vallen (waarbij de algemene regels op de Waterschapswet blijven berusten), activiteiten in rijkswateren, warmte- en koudeopslag, afvalstort in zee, en het maken van waterstaatswerken of deze te gebruiken, dan wel er werkzaamheden te verrichten. Al deze handelingen worden integraal beoordeeld en dienen te passen binnen het toetsingskader van de Waterwet, zoals dat is uitgewerkt in de doelstellingen en de normen. Als een vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen uit artikel 2.1 of met belangen als de bescherming van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk, dan moet deze worden geweigerd (artikel 6.14). Aan een vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden gesteld, en gedragingen in strijd met de vergunning zijn verboden (artikel 6.13). Wanneer er meer dan één bevoegd gezag is (bijvoorbeeld de Minister van V&W en een waterschap), wordt de vergunning verleend door het hoogste bevoegde gezag (artikel 6.12). Voor onder meer de grote grondwateronttrekkingen blijven gedeputeerde staten bevoegd gezag (artikel 6.2 lid 3). De wet regelt tevens de afstemming met (onder meer) de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden: deze afstemming verandert niet ten opzichte van de huidige afstemming tussen de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet (artikel 6.8 onder e). Voorts wordt - net als onder bijvoorbeeld de huidige Wvo - een aantal bepalingen uit de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 6.11 en 6.18) en geldt er een coördinatierегeling met de vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Kernenergiewet voor gpbv-installaties (artikel 6.19).

Nieuw aan het hoofdstuk Vergunningen is de integratie van vergunningstelsels, de ruime mogelijkheden tot vrijstellingen en het stellen van algemene regels. Het stellen van algemene regels is slechts mogelijk voor zover dit op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen mogelijk is. Op grond van bijvoorbeeld richtlijn 2006/11/EG is dit in het geheel niet mogelijk, en ook niet op grond van de oude Grondwaterrichtlijn. De IPPC-richtlijn biedt slechts de mogelijkheid tot het stellen

van algemene regels naast een vergunningplicht. Ten slotte wordt opgemerkt dat er geen watervergunning meer nodig is voor lozingen op de riolering. De lozingen op de riolering gaan volledig onder de Wm vallen. De waterbeheerder krijgt een adviesrecht ten aanzien van lozingen op de riolering. Dit is verklaarbaar omdat de Waterwet ziet op het beheer en de bescherming van watersystemen en daarmee geldt de vergunningplicht voor lozingen op oppervlaktewateren en voor lozingen op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (waar de waterbeheerder bevoegd gezag is). Opmerkelijk is dat de lozingen vanuit de riolering op de zuiveringsinstallatie zijn uitgezonderd van de vergunningplicht op grond van de Waterwet.<sup>843</sup> Te zijner tijd zal de Watervergunning worden afgestemd met de vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Overigens moet men zich realiseren dat de rol van vergunningen in het omgevingsrecht - en dus ook in het waterrecht - steeds kleiner wordt nu meer en meer vergunningen worden vervangen door algemene regels.

843 | Zie hierover ook CAW 2005.

### 23.1.9 Financiële bepalingen

Het hoofdstuk Financiële bepalingen ziet op de verontreinigingsheffing voor rechtstreekse lozingen in oppervlaktewater die kan worden geheven door het waterschap (artikel 7.2, 7.3) of het Rijk (7.7-7.10) en een grondwaterheffing die wordt geheven door provinciale staten. Voorts wordt in dit hoofdstuk de nadeelcompensatie geregeld. Ten aanzien van de heffingen is er niet veel nieuws onder de zon, alhoewel het bijzonder is dat de provincie geen (grondwater)beheerder is - dat is immers het waterschap - en desondanks bevoegd is ten aanzien van de grondwaterheffing. De watersysteemheffing en de zuiveringsheffing zijn gebaseerd op de Waterschapswet. De Minister kan subsidies verstrekken voor activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het waterbeheer (artikel 7.16).

De algemene regeling voor nadeelcompensatie die is opgenomen in artikel 7.11, is gemodelleerd naar de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat.<sup>844</sup> De schadevergoedingsbepalingen die thans in de verschillende waterwetten te vinden zijn, gaan evenals de regeling zelf op in de regeling van artikel 7.11.<sup>845</sup> Evenals in de regeling, is de nadeelcompensatieregeling van de Waterwet beperkt tot schade ten gevolge van rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Het gaat daarbij niet alleen om de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Waterwet, maar ook om taak- en bevoegdheidsuitoefening door de waterschappen in het kader van de autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur (artikel 56 lid 1 Waterschapswet). De nadeelcompensatieregeling is niet alleen van toepassing op besluiten van de beheerder,

844 | Stcrt. 1999, nr. 172, p. 8. Zie ook Hoitink & De Looij 2007.

845 | Het gaat op de schadevergoedingsbepalingen van artikel 40 Wwh, artikel 9 WVO, artikel 78 lid 1 Waterstaatswet 1900, artikel 41 Grondwaterwet en de bepalingen opgenomen in de verschillende keuren.

maar tevens op feitelijke handelingen die hij in het kader van het waterbeheer verricht, zoals het doorsteken van een dijk of het stopzetten van de bemaling. Schadevergoeding wordt uitsluitend toegekend voor zover een daartoe strekkend verzoek bij het betrokken bestuursorgaan wordt ingediend.

Omdat niet altijd een handeling van de beheerder nodig is voor het onder water lopen van een bergingsgebied, brengt artikel 7.11 ook de schade die wordt geleden ten gevolge van de tijdelijke berging van water in een bergingsgebied onder reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling.<sup>846</sup> Het verzoek moet worden ingediend bij de beheerder van het watersysteem waartoe het bergingsgebied behoort.

De toekenning van schadevergoeding wordt aanzienlijk beperkt omdat schade alleen voor vergoeding in aanmerking komt voor zover de schade niet of niet geheel ten laste van de verzoeker behoort te blijven. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat schade die behoort tot het normaal maatschappelijk risico niet voor vergoeding in aanmerking komt (egalité-beginsel). Alleen onevenredige schade die buiten het maatschappelijk risico valt en op een beperkte groep belanghebbenden drukt, komt voor vergoeding in aanmerking.<sup>847</sup>

Ook de voorzienbaarheid van de schade, bekend en berucht uit het planschadevergoedingsrecht, speelt een rol bij de vraag of de schade voor rekening van de verzoeker dient te blijven. In navolging van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat en de planschadejurisprudentie kan in dat verband van actieve en passieve risicoaanvaarding worden gesproken.<sup>848</sup> Of van risicoaanvaarding sprake is, dient te worden beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de situatie voor hem in ongunstige zin zou veranderen. De risico's waarmee hij rekening kon houden bij zijn handelen of nalaten wordt hij geacht te hebben aanvaard, zodat de daaruit voortvloeiende schade voor eigen rekening blijft.

Schade waarvan de vergoeding anderszins is verzekerd, door bijvoorbeeld aankoop of onteigening, komt logischerwijs niet voor vergoeding in aanmerking. Tot slot wordt de toekenning van schadevergoeding op grond van artikel 7.11 nog beperkt door de verjaringstermijn die in het derde lid is opgenomen. Het verzoek kan worden afgewezen, indien vijf jaren zijn verstreken nadat de schade zich heeft geopenbaard of vijf jaren nadat de verzoeker redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Een verzoek kan in ieder geval worden afgewezen indien twintig jaren zijn verstreken nadat de schadeveroorzakende gebeurtenis heeft plaatsgevonden.

846 | Zie daarover uitvoerig Van Ravels 2006 en het advies van de CAW, Enkele aspecten m.b.t. het buitendijks brengen van thans binnendijks gelegen gebieden, Den Haag 2007.

847 | Zie onder meer HR 30 maart 2001, JB 2001/107 (Staat/Lavrijsen). Van Ravels 2005 en Schueler 2002.

848 | Zie artikel 5 en 7 Regeling nadeelcompensatie V&W.

Artikel 7.12 voorziet in de mogelijkheid om schade, die op grond van artikel 7.11 moet worden vergoed, te verhalen op degene die om het schadeveroorzakende besluit heeft verzocht. De verhaalsmogelijkheid bestaat ook wanneer het schadeveroorzakende besluit is genomen ter behartiging van een openbaar belang waarvan behartiging niet of niet geheel tot de taak behoort van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Voor zover het schadeveroorzakende besluit leidt tot een vergoeding uit hoofde van artikel 7.11 kan de Minister van V&W deze schade op verzoek van het schadeplichtige bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk doorberekenen aan het openbare lichaam wiens belangen door het desbetreffende besluit geheel of gedeeltelijk worden behartigd.

Omdat de in artikel 35 en 36 Grondwaterwet opgenomen schaderegeling in verband met grondwateronttrekking naar tevredenheid werkt en deze regeling een wezenlijk ander karakter heeft dan artikel 7.11, is ervoor gekozen de bestaande schaderegeling voor grondwateronttrekking in het wetsvoorstel te handhaven (artikel 7.13 en 7.14).

#### 23.1.10 Handhaving en slotbepalingen

De handhavingstaak van de beheerder ziet op het zorgdragen voor de bestuurlijke handhaving, het verzamelen en registreren van gegevens die voor het goed uitvoeren van de waterbeheertaak noodzakelijk zijn en het behandelen van klachten (artikel 8.1). Artikel 8.3 bepaalt dat de watervergunning ook bij wijze van sanctie kan worden ingetrokken. De Minister krijgt in de Waterwet de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang.

#### 23.1.11 Concluderende opmerkingen

Met het wetsvoorstel Waterwet wordt een jarenlange discussie over integratie van de verbrokkelde waterwetgeving afgesloten. De wet kan worden gezien als een grote vereenvoudiging van het instrumentarium voor het watersysteembeheer, alhoewel er zich zoals bij elke grote wetswijziging nog vele vragen zullen voordoen. Zoals het zich nu laat aanzien zal met de Waterwet goed voldaan kunnen worden aan huidige én toekomstige Europese verplichtingen. De afstemming met de ruimtelijke ordening is verbeterd, waarbij moet worden opgemerkt dat deze afstemming met name op (niet juridisch bindend) planniveau plaatsvindt. Gezien de wateropgaven waar Nederland onder meer vanwege de klimaatverandering voor staat, kan de regeling voor bergingsgebieden als een groot voordeel worden gezien, alhoewel ook hier nog wat fine-tuning kan plaatsvinden, onder meer wat betreft de schadevergoeding. Het is nu nog wachten op de lagere regelgeving die

bij de Waterwet hoort (zoals het in voorbereiding zijnde Waterbesluit) evenals op de invoeringswetgeving, maar onze eerste conclusie luidt dat de Waterwet gezien kan worden als een geslaagd integratieproject dat een verbetering van het juridisch instrumentarium voor het watersysteembeheer brengt.

## 23.2 WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT<sup>849</sup>

### 23.2.1 Inleiding

De vergunningssystematiek in de Wm, Gww en de Wvo zal worden gewijzigd als gevolg van respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. In de Waterwet zullen bepalingen met betrekking tot de watervergunning worden opgenomen. Daarin worden de vergunningen met betrekking tot handelingen in het watersysteem geïntegreerd (zie verder de uiteenzetting over de Waterwet in voorgaande paragrafen). Deze vergunningen (en dus ook de Wvo- en Gww-vergunning) worden derhalve niet in de toekomstige Wabo geregeld. In de Wabo wordt wel het vergunningstelsel van de Wm geïntegreerd, worden coördinatiebepalingen opgenomen en wordt voorzien in het ‘aanhaken’ van een aantal vergunningen en ontheffingen, waaronder de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing op grond van de Ffw. In het navolgende worden deze voor dit boek belangrijkste aspecten uit de Wabo belicht.<sup>850</sup> Op het moment van afronding van dit boek was het wetsvoorstel Wabo nog aanhangig bij de Tweede Kamer. Mogelijk zullen derhalve nog wijzigingen optreden in hetgeen in het onderstaande is weergegeven.

### 23.2.2 Indirecte lozingen onderdeel omgevingsvergunning

De indirecte lozingen die thans nog onder het vergunningregime van de Wvo vallen, gaan onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning.<sup>851</sup> In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet is aangegeven dat randvoorwaarde voor deze aanpak is dat de waterbeheerder voldoende zeggenschap moet hebben over de regulering en handhaving van indirecte lozingen. Dit hangt samen met de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en is mede van belang met het oog op de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn water.<sup>852</sup> Voor de praktijk van het stedelijk afvalwaterbeheer is van belang dat ingeval van lozingen vanuit een inrichting in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, het tot verlening van de omgevingsvergunning bevoegd gezag het bestuursorgaan dat zorgdraagt voor het beheer van het zuiveringstechnische werk waarop het afvalwater vanuit die voorziening wordt gebracht, in de gelegenheid stelt advies uit te brengen naar aanleiding van de aanvraag (artikel 2.11). Het advies kan inhouden dat aan de vergunning voor-

<sup>849</sup> | Zie voor beschouwingen over het wetsvoorstel het themanummer van TO over de Wabo 2006, Vos & Blomberg, 2007, p. 54 e.v., Alders 2007, p. 380 e.v. en Michiels, Nijmeijer en Van der Velden 2007.

<sup>850</sup> | Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 2

<sup>851</sup> | Zie daarover Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89-90.

<sup>852</sup> | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 12, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89-90.

schriften worden verbonden met het oog op de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk of de krachtens hoofdstuk 5 Wm gestelde kwaliteitseisen voor de kwaliteit van oppervlaktewater. Indien nadelige gevolgen niet kunnen worden voorkomen, kan het advies luiden dat de vergunning dient te worden geweigerd. De adviezen ter zake de voorschriften of het weigeren van de vergunning dienen door het bevoegd gezag in acht te worden genomen (artikel 2.16, eerste lid, onderdeel c, 6°), voor zover daardoor geen strijd ontstaat met de overige criteria voor vergunningverlening en de bepalingen inzake het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Dit is mede van belang aangezien een deel van de criteria dient ter implementatie van de IPPC-richtlijn. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zorg te dragen voor de rechtmatigheid van de beslissing op de aanvraag.<sup>853</sup> De waterbeheerders kunnen tevens toezicht houden op indirecte lozingen. Sanctionerend optreden vindt plaats via het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en niet door de waterbeheerder. De waterbeheerder kan wel verzoeken om sanctionerend op te treden. Wanneer dit nodig is, omdat als gevolg van het niet naleven van de vergunning de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt belemmerd of kwaliteitseisen worden overschreden, moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning aan het handhavingverzoek van de waterbeheerder gevolg geven.<sup>854</sup>

<sup>853</sup> | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 107.

<sup>854</sup> | Zie ook Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 13, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89-90.

### 23.2.3 Coördinatiebepalingen

In de Waterwet en de Wabo zullen bepalingen worden opgenomen over de coördinatie van de behandeling van vergunningaanvragen. Deze regeling is op hoofdlijnen dezelfde als thans voor de coördinatie van de Wm- en de Wvo-vergunning is opgenomen in de artikelen 7b tot en met 7e Wvo, echter de coördinatieverplichting is in artikel 6.19 van het wetsvoorstel Waterwet beperkt tot gevallen waarin dit op grond van de IPPC-richtlijn verplicht is. Op grond van artikel 6.22 van het wetsvoorstel Waterwet kan de aanvrager er om verzoeken de coördinatieregeling ook toe te passen op lozingen vanuit inrichtingen waartoe geen IPPC-installatie behoort.<sup>855</sup>

<sup>855</sup> | Zie ook de toelichting op de voorgestelde regeling: Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 126.

#### Aanhaken

In de Wabo zal, zoals opgemerkt, in de toekomst een aantal vergunningstelsels worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Dit geldt echter niet voor de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing ingevolge artikel 75 Ffw. Aangezien de Wabo uitgaat van de één-loket gedachte, is voor de vergunning respectievelijk ontheffing gekozen voor een aanhaakconstructie. Deze aanhaakconstructie zal in de invoeringswetgeving nader moeten worden uitgewerkt. Het aanhaken bij de omgevingsvergunning geschiedt indien de toestemmingen, bedoeld

in de artikelen 16 en 19d van de Nbw 1998, samenlopen met activiteiten van een project waarvoor krachtens de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. In die gevallen is dan geen aparte vergunning of ontheffing meer nodig, maar zal de toestemming omtrent het verrichten van die activiteiten onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. De Nbw 1998 zal zodanig worden aangepast, dat in plaats van een vergunning op grond van artikel 16 of 19d een omgevingsvergunning kan worden verleend. Het toetsingskader van de omgevingsvergunning wordt in dat geval uitgebreid met het toetsingskader voor een aanvraag om vergunning op grond van artikel 16 of 19d Nbw 1998. Verder wordt het mogelijk om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden met het oog op de bescherming van de betrokken natuur- en landschapsbelangen. Voor de gevallen waarin een ander orgaan op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn de vergunning op grond van artikel 16 of 19d te verlenen (gedeputeerde staten of de Minister van LNV), zal worden bepaald dat de vergunning niet kan worden verleend zonder dat laatstbedoeld orgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven.<sup>856</sup>

<sup>856</sup> | Zie voor toelichting op de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing op grond van de Ffw Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 87-88. Zie voor kritiek op de gekozen constructie tevens Zijlmans 2006.

Wat betreft de samenloop met de ontheffing op grond van artikel 75 Ffw wijst de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wabo erop dat een omgevingsvergunning met betrekking tot handelingen die onder de Ffw vallen, in beginsel slechts kan worden verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. Voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn, voor beschermde vogelsoorten en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- en plantensoorten geldt daarnaast dat de omgevingsvergunning slechts verleend wordt, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de geplande activiteit en er sprake is van een bij of krachtens de wet genoemd belang. De Ffw moet worden aangepast omdat geregeld moet worden dat de Minister van LNV door middel van een verklaring van geen bedenkingen bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunning betrokken zal zijn. Ook hier geldt dat van aanhaken alleen sprake kan zijn, indien zowel een omgevingsvergunning als een ontheffing op grond van de Ffw is vereist. Is geen omgevingsvergunning vereist, dan kan desondanks een ontheffing op grond van de Ffw nodig zijn.

Ontheffingsstelsels op grond van de keur worden in beginsel niet geïntegreerd in de omgevingsvergunning, tenzij het algemeen bestuur van het waterschap daartoe bij waterschapsverordening besluit (artikel 2.2 lid 2 Wabo). Het aanhaken van toestemmingen die op grond van de keur zijn vereist, is dus facultatief.



## 24.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet in welke gevallen Europese richtlijnen (direct) betekenis kunnen hebben voor decentrale waterbeheerders en welke gevolgen dat kan hebben. In de hoofdstukken 3 tot en met 20 zijn relevante reeds in werking getreden richtlijnen onderzocht op hun gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer. Beschreven is welke verplichtingen uit de richtlijnen voortvloeien en hoe de richtlijnen in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd (omgezet). Belangrijk is dat waterbeheerders zich realiseren dat zij gewoon het nationale recht kunnen toepassen als een richtlijn correct in het nationale recht is geïmplementeerd. In het voorafgaande is ook aangegeven welke richtlijnverplichtingen niet, niet volledig of te laat in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd en wat de gevolgen voor de waterbeheerders in dat geval zijn. In dit slothoofdstuk geven we aan bij welke taken en wettelijke bevoegdheden waterbeheerders alert moeten zijn op de mogelijke juridische gevolgen van een niet of niet juist geïmplementeerde richtlijn.

### ***Correcte omzetting van richtlijnverplichtingen***

Voor zover richtlijnen goed zijn omgezet in nationale regelgeving, wordt de toepassing van het nationale recht bij de verschillende taken en bevoegdheden niet nogmaals expliciet genoemd. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van communautaire grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor wateren met een bepaalde functie (viswater, zwemwater, drinkwater en water voor schelpdierachtigen) in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wm. Deze nationale grenswaarden moeten door het bevoegd gezag bij de vergunningverlening in acht worden genomen. Doet men dat, dan past men tegelijkertijd het EG-recht correct toe.

Een correcte omzetting in het nationale recht wil nog niet altijd zeggen dat waterbeheerders niet meer aan Europese verplichtingen hoeven te denken. Zo is het op grond van de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie noodzakelijk dat, indien de aangewezen wateren nog niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, waterbeheerders naast juridische maatregelen (het in acht nemen van correct geïmplementeerde kwaliteitseisen bij de vergunningverlening) ook feitelijke maatregelen nemen om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen.

### ***Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting van richtlijnverplichtingen***

Bestuursorganen - en dus ook waterbeheerders - zijn verplicht om het nationale recht zoveel mogelijk richtlijnconform uit te leggen. Deze plicht geldt zowel voor rechtstreeks werkende als niet-rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen.

Richtlijnconforme uitleg kan aan de orde zijn in het geval van correcte omzetting van richtlijnen en wel met name wanneer de nationale omzettingswetgeving termen of begrippen gebruikt die - blijkens de wet zelf of de toelichting hierop - moeten worden begrepen in de betekenis die de richtlijn daaraan geeft. In dat geval moeten waterbeheerders zich bij de uitleg van deze (nationale) begrippen en termen conformeren aan de uitleg die hieraan in de richtlijn en in de rechtspraak van het Hof van Justitie over die richtlijn wordt gegeven. Een voorbeeld is het begrip 'het brengen van schadelijke, verontreinigende en afvalstoffen in oppervlaktewater' uit de Wvo, dat zo moet worden uitgelegd en toegepast dat het in overeenstemming is met het begrip 'lozing' uit richtlijn 2006/11.

### ***Richtlijnconforme uitleg bij incorrecte omzetting van richtlijnverplichtingen***

Richtlijnconforme uitleg wordt vaak gebruikt om omzettingsgebreken te herstellen (remedial conforme uitleg). In dat geval is het instrument aan diverse beperkingen onderworpen. Meer precies mag het richtlijnconforme uitleg niet worden gebruikt om strafrechtelijke aansprakelijkheid te vestigen of te verzwaren, mag conforme uitleg niet tot een contra legem toepassing van het nationale recht leiden, mag deze uitleg evenmin worden gebruikt om de reikwijdte van een vergunningsplicht te verruimen en ligt conforme uitleg minder voor de hand naarmate de verschillen tussen het nationale recht en de richtlijn groter zijn. In de nationale wetgeving die van belang is voor het waterbeheer komen nogal wat bestuurlijke bevoegdheden voor waarvan het toetsingskader vrij ruim is geformuleerd. In dat geval staan de genoemde beperkingen er niet aan in de weg dat het bestuur deze bevoegdheden conform het toetsingskader van de richtlijn 'inkleurt'.

Waterbeheerders kunnen het instrument van richtlijnconforme uitlegging toepassen, als derden-belanghebbenden zich daarop hebben beroepen, maar ook ambtshalve als een dergelijk beroep (nog) niet is gedaan.

### ***Rechtstreekse werking van incorrect omgezette richtlijnbeoordelingen***

Ten slotte doen zich situaties voor waarbij richtlijnverplichtingen geheel niet of onjuist in het nationale recht zijn geïmplementeerd en waar dit gebrek niet door remedial richtlijnconforme uitleg kan worden geheeld. In die gevallen kan de rechtstreekse werking van richtlijnbeoordelingen de mogelijkheid bieden om een correcte toepassing van de richtlijn te bereiken. Daarvoor is het noodzakelijk dat een richtlijnbeoordeling rechtstreeks werkend is. Dat is het geval indien de richtlijnbeoordeling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd. In dat geval heeft de lidstaat bij de toepassing geen enkele beleidsruimte. Ook indien richtlijnbeoordelingen de lidstaat wel beleidsruimte laten, kunnen zij rechtstreeks



werken, namelijk in het geval dat de grenzen van de beleidsruimte voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn.

Er kan in twee gevallen sprake zijn van strijd met een rechtstreeks werkende bepaling. Dat betreft in de eerste plaats de situatie dat de rechtstreeks werkende verplichtingen of grenzen materieel worden overschreden, en in de tweede plaats de situatie dat deze niet expliciet in de beoordeling worden betrokken. Indien het nationale recht in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn, moet de waterbeheerder het nationale recht buiten toepassing laten en de rechtstreeks werkende richtlijnbeepaling zelfstandig toepassen.

Het instrument van rechtstreekse werking kan door waterbeheerders pas worden toegepast ten nadele van een vergunninghouder of -aanvrager als derden-belanghebbenden daarop beroep hebben gedaan. Ambtshalve bestuurlijke toepassing van een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn ten nadele van de vergunninghouder is derhalve niet toegestaan.

#### ***Aanwijzingen voor het vervolg***

In het navolgende geven we per taak van waterbeheerders (paragraaf 24.2) en per wettelijke bevoegdheid (paragraaf 24.3) aan welke richtlijnen mogelijk een rol spelen, of waar het verstandig is alert te zijn op mogelijke consequenties van niet of niet juist geïmplementeerde richtlijnen. De taken zijn onderverdeeld in waterkwantiteitsbeheer, waterkering, waterkwaliteitsbeheer, rioleringsbeheer en grondwaterbeheer. Voor de gevolgen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, de dochterrichtlijnen bij de Kaderrichtlijn water met milieukwaliteitseisen en de Hoogwaterrichtlijn wordt geen aparte ruimte gereserveerd, omdat deze richtlijnen nog niet in het nationale recht geïmplementeerd zijn. Daar staat tegenover dat het aanbeveling verdient ook nu al zoveel mogelijk rekening te houden met de eventuele (juridische) gevolgen van de Kaderrichtlijn water, voor zover de omzettingstermijnen voor bepaalde onderdelen nog lopen, en in voorbereiding zijnde richtlijnen, die door het beginsel van de Gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) hun schaduw vooruit werpen. Meer in het bijzonder geldt vanaf de inwerkingtreding van een richtlijn tot het einde van de omzettingstermijn voor waterbeheerders de plicht zich te onthouden van handelingen en maatregelen die 'de verwezenlijking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen'.

In paragraaf 24.3 geven we - zoals gezegd - per wettelijke bevoegdheid aan welke Europese richtlijnen consequenties kunnen hebben voor de invulling en uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Dit lijkt wellicht een herhaling van het overzicht

per taak van de waterbeheerder, maar het lijkt ons om de volgende reden toch nuttig. In het overzicht waarbij per taak van de waterbeheerder is aangegeven met welke richtlijnbeepalingen rekening dient te worden gehouden (omdat zij mogelijk richtlijnconform moeten worden uitgelegd of toegepast, of wellicht zelfs rechtstreekse werking hebben), valt op dat dit overzicht is gebaseerd op een sectorale benadering van het waterbeheer. Met de ontwikkeling naar integraal waterbeheer volgens de watersysteembenadering is het raadzaam om ook per bevoegdheid - die immers vaak betrekking heeft op een integraal beheer van een water - in één oogopslag te kunnen zien welke consequenties uit richtlijnen voortvloeien. Dit is ook van belang als dit deels een kwaliteits- of een kwantiteitszaak betreft, of indien de bevoegdheid zich uitstrekt over zowel grondwater als oppervlaktewaterbeheer. In dit overzicht wordt verwezen naar de paragrafen waar een en ander uitvoerig is behandeld.

## **24.2 CONSEQUENTIES VAN EUROPESE RICHTLIJNEN PER TAAK VAN DE WATERBEHEERDER**

### **24.2.1 Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer**

Het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer wordt met name geregeld in de Wet op de waterhuishouding en de Waterschapswet. Juridisch relevant zijn: de nationale waterhuishoudingsplannen (op te stellen door de Ministers van V&W en VROM); de provinciale waterhuishoudingsplannen, (op te stellen door provinciale staten); de waterbeheersplannen voor rijkswateren (op te stellen door de Minister van V&W) en regionale wateren (op te stellen door de besturen van de waterschappen); de door de kwantiteitsbeheerder vast te stellen peilbesluiten (artikel 16 Wwh); de door de kwantiteitsbeheerders te sluiten waterakkoorden (Afdeling 3 van de Wwh); de vergunningverlening op grond van artikel 24 Wwh (door de Minister van V&W of de besturen van de waterschappen die belast zijn met het kwantiteitsbeheer); de bevoegdheden op grond van de Waterschapswet, zoals de bevoegdheid tot het vaststellen en uitvoeren van de keur. Verder zijn feitelijke maatregelen relevant, zoals de aanleg van stuwen, sluizen en dammen, feitelijke peilverlagingen en verhogingen, baggerwerkzaamheden, het aanwijzen van waterbergingsgebieden en retentiegebieden en de inlaat van gebiedsvreemd water.

Aandacht verdient het feit dat men bij besluiten en feitelijke maatregelen die worden genomen in het kader van het waterkwantiteitsbeheer, ook rekening moet houden met Europese (water)richtlijnen op andere terreinen dan het kwantiteitsbeheer, zoals de MER-richtlijn, de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de waterkwaliteitsrichtlijnen voor zover de kwantiteitsmaatregelen van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit.

## A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

### **Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie**

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van het waterkwantiteitsbeleid moeten - voor zover het waterkwantiteitsbeleid van invloed is op de waterkwaliteit - de kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht worden genomen. In de beheersplannen zullen ook de te nemen feitelijke maatregelen voor het kwantiteitsbeheer worden opgenomen, waarbij eveneens de verplichtingen uit de richtlijnen in acht genomen dienen te worden (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

### **Richtlijn 2006/11 en 86/280**

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijzelijsstoffen. Deze zijn in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwantiteit en het nemen van (kwantiteits)beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (zie paragraaf 3.4).

### **Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen**

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen én de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

### **Hoogwaterrichtlijn**

Voor de op grond van artikel 5 Hoogwaterrichtlijn aangewezen overstromingsrisicogebieden moeten uiterlijk op 22 december 2015 overstromingsrisicobeheerplannen worden vastgesteld, als bedoeld in artikel 7 Hoogwaterrichtlijn. Omdat het overstromingsrisicobeheerplan wordt geïmplementeerd in het planstelsel van de Waterwet (waarschijnlijk in het Waterbesluit), gaat dat plan vanaf dat moment waarschijnlijk onderdeel uitmaken van het nationale waterplan (zie paragraaf 20.3.2). Bij de vaststelling van waterplannen zal de verplichting van artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn in aanmerking moeten worden genomen (zie paragraaf 20.2) om geen maatregelen in overstromingsrisicobeheerplannen op te nemen die een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen in hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied tot gevolg hebben.

### **Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

### **Richtlijn strategische milieubeoordeling**

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieueffecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieueffecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

## B | Peilbesluiten

### **Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie**

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van peilbesluiten dienen - voor zover peilbesluiten van invloed zijn op de kwaliteit van het water - kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

### ***Richtlijn 2006/11 en 86/280***

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en deels niet correct (voor grijze-lijststoffen) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen, dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het vaststellen van peilbesluiten die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (zie paragraaf 3.4).

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Bij het vaststellen van peilbesluiten die van invloed kunnen zijn op de te bereiken goede toestand van het water (grond- en oppervlaktewater), dienen de (vast te stellen) kwaliteitsnormen in acht te worden genomen.

### ***MER-richtlijn***

De MER-richtlijn is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. De mer-plicht is op grond van het Besluit m.e.r. 1994 in het kader van peilbesluiten aan de orde bij peilverandering in grote wateren, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is (C.27.1, C.27.2), bij een structurele verlaging van het (streef) peil van een oppervlaktewater, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat dan wel een ander waterstaatkundig beheerder bevoegd gezag is (C.27.3). Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voorts speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn verplicht tot een integrale afweging. Artikel 7.35 tweede lid Wm geeft aan dat die integrale afweging uitsluitend kan plaatsvinden indien de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzet. Artikel 7.35 derde lid Wm geeft aan dat deze integrale afweging dient plaats te vinden indien een besluit met afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid. Bij een peilbesluit is dat niet het geval. Nu ten aanzien van peilbesluiten niet is voorzien in een integraal afwegingskader, terwijl de MER-richtlijn dat wel vereist, zal in voorkomende gevallen artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform moeten worden uitgelegd, dan wel rechtstreekse toepassing moeten worden gegeven aan artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 15.4 en 15.5). Indien voor een activiteit naast een peilbesluit een ander besluit moet worden genomen op de voorbereiding waarvan afdeling 3.5 Awb wel van toepassing is, vindt de vereiste integrale afweging in dat kader plaats.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Van belang is dat in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak een peilbesluit wordt aangemerkt als ‘plan’ als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (paragraaf 14.5.2). Naar onze mening is deze opvatting niet correct, maar uit de uitspraak volgt dat bij de voorbereiding van een peilbesluit uitvoering moeten worden gegeven aan artikel 19j Nbw 1998 indien sprake is van verstoring van soorten of kwaliteitsverslechtering van een Natura 2000-gebied. Er geldt geen vergunningplicht op grond van de Nbw 1998. Opmerking verdient dat een ontheffing op grond van de Ffw naast een peilbesluit vereist kan zijn (paragraaf 14.5.1.3).

## **C | Waterakkoorden**

### ***Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie***

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Indien waterakkoorden worden gesloten in het kader van het kwantiteitsbeheer, die eveneens van invloed zijn op de waterkwaliteit, dienen de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen. Dit zal met name worden verzekerd door de betrokkenheid van kwaliteitsbeheerders (op grond van artikel 17 lid 1 Wwh) bij de waterakkoorden, aangezien de correctie toepassing van het nationale recht onder hun verantwoordelijkheid valt, en door middel van de doorwerking van de waterhuishoudingsplannen en beheersplannen in de waterakkoorden, op grond van artikel 17 lid 2 Wwh (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

### ***Richtlijn 2006/11 en 86/280***

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het sluiten van waterakkoorden die gevolgen hebben voor de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (paragraaf 3.4).

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Bij het sluiten van waterakkoorden dienen zowel de vast te stellen kwaliteitsnormen als het overkoepelende doel van ‘een goede toestand van het water’ in acht genomen te worden.

### **MER-richtlijn**

De MER-richtlijn is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Op grond van het Besluit m.e.r. 1994 is de uitvoering van werken voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden die (niet) tot doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen, afhankelijk van de omvang van de activiteit mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig (C.19.1, C.19.2 en D.19.1, D.19.2). De mer-(beoordelings)plicht is gekoppeld aan het besluit van de waterstaatkundig beheerder. Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voorts speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35, tweede lid, van de Wm in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn verplicht tot een integrale afweging. Artikel 7.35 tweede lid Wm geeft aan dat die integrale afweging uitsluitend kan plaatsvinden indien de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzet. Artikel 7.35 derde lid Wm geeft aan dat deze integrale afweging dient plaats te vinden indien een besluit met afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid. Bij een waterakkoord is dat niet het geval. Nu ten aanzien van waterakkoorden niet is voorzien in een integraal afwegingskader, terwijl de MER-richtlijn dat wel vereist, zal in voorkomende gevallen artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform moeten worden uitgelegd dan wel rechtstreekse toepassing moeten worden gegeven aan artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 15.4 en 15.5). Indien voor een activiteit naast een waterakkoord ook een ander besluit wordt genomen op de voorbereiding waarvan afdeling 3.5 Awb wel van toepassing is, vindt de vereiste integrale afweging in dat kader plaats.

### **Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### **D | Vergunning ex artikel 24 Wwh**

#### **Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie**

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Indien vergunningen op grond van artikel 24 Wwh (denk met name aan artikel 24 lid 5) worden verleend, die eveneens van invloed zijn op de waterkwaliteit, dienen de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 3n 9.3).

#### **Richtlijn 2006/11 en 86/280**

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het verlenen van een vergunning op grond van de Wwh (artikel 24, met name de vergunning op grond van artikel 24 lid 5) die gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (paragraaf 3.4).

#### **Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen**

Bij het verlenen van een vergunning op grond van de Wwh dienen de eisen van de Kaderrichtlijn water in acht te worden genomen, in het bijzonder de vast te stellen milieukwaliteitsnormen.

#### **Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### **E | De keur**

In een keur stellen waterschappen veelal regels omtrent specifieke activiteiten, dan wel wordt het kader gesteld om de algemene bepalingen uit de keur in uit-

voeringsbesluiten nader uit te werken. Een keur bevat verboden (ten aanzien van handelingen in of nabij waterstaatswerken), geboden (bijvoorbeeld verplichtingen tot het uitvoeren van onderhoud) en gedoogbepalingen (tot het dulden van metings- en uitvoeringswerkzaamheden op particuliere gronden). Op grond van de keur kunnen ontheffingen van bepaalde verboden worden verleend.

#### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De keur dient er mede voor om de vereiste goede toestand van het water te bereiken, en mag er dus in ieder geval niet toe leiden dat de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water en de dochterrichtlijnen niet bereikt worden.

### **F | Feitelijke maatregelen**

#### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Feitelijke maatregelen kunnen er mede toe dienen om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water (de goede toestand) te bereiken. Er mogen in ieder geval geen feitelijke maatregelen worden genomen die het bereiken van de KRW-doelstellingen in de weg staan.

#### ***Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 2006/11***

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Voor zover aangewezen wateren niet voldoen aan de vastgestelde grenswaarden, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen voldoen, zoals het bouwen van zuiverings- of ontziltingsinstallaties en het bouwen van vistrappen (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3). Voor zover wateren niet voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn 2006/11, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vereiste doelstellingen te voldoen (zie paragraaf 3.4).

#### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied

uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Bij de uitvoering van feitelijke werkzaamheden kan de Ffw van belang zijn. Knelpunten in verband met de uitvoering van de Ffw zijn met name de gedragscode en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan in het kader van ontheffingsaanvragen ingevolge artikel 75 Ffw een rol spelen dat de ontheffingsgronden niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing *Europaproof* is.

Wat betreft de toepassing van gedragscodes wordt opgemerkt dat met name twee knelpunten optreden in het licht van de Europese richtlijnen. Allereerst zal bij een inbreuk op de verbodsbepalingen van de Ffw een alternatieventoets moeten worden uitgevoerd. Dit kan in de praktijk worden vormgegeven door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien. In de praktijk kan de divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toepassing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen, niet worden weggenomen. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen.

#### **24.2.2 Waterkeringbeheer**

De waterkeringzorg wordt geregeld in de Wet op de waterkering en op basis van de Waterschapswet (keur). Aan de maatregelen en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot waterkeringen ligt een plan ten grondslag op grond van artikel 7 van de Wet op de waterkering. Een belangrijke feitelijke maatregel is het bestrijden van voor de waterkering schadelijke dieren (mollen, konijnen, muskusratten, enzovoort) om beschadigingen aan dijklichamen te voorkomen. Voorts gaat het om het onderhoud van waterkeringen, bijvoorbeeld om maaiwerkzaamheden.

Een voorbeeld van feitelijk handelen dat van invloed kan zijn op de waterkwaliteit, is het gebruik van verontreinigde grond bij dijkversterkingen. Op het moment dat deze verontreinigde grond in het oppervlaktewater terecht kan komen (anders dan door middel van een werk), is er sprake van lozingen en dient voldaan te worden aan de verplichtingen van de kwaliteitsrichtlijnen, inclusief de Kaderrichtlijn water en de dochterrichtlijnen. Hetzelfde doet zich voor bij maatregelen in het kader van de rivierverruiming, waarbij verontreinigde grond wordt gebruikt of verplaatst. Hiervoor zij verwezen naar de behandeling van het waterkwaliteitsbeheer.

#### A | Plannen op grond van de Wet op de waterkering

##### **MER-richtlijn**

De MER-richtlijn speelt een rol bij de aanleg, wijziging en uitbreiding van primaire waterkeringen (C.12.1 Besluit m.e.r. 1994), wijziging of uitbreidingen van zee-, delta- of rivierdijken (C12.2, D.12.1 Besluit m.e.r. 1994). De mer-plicht is in die gevallen gekoppeld aan het besluit tot goedkeuring van het plan als bedoeld in artikel 7b, tweede lid van de Wet op de waterkering. Deze activiteiten vallen deels onder de verplichte milieu-effectrapportage, deels onder de mer-beoordeling. Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voort speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35 Wm in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn, die leidt tot richtlijnconforme uitleg van artikel 7.35 Wm dan wel rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 15.4 en 15.5).

##### **Hoogwaterrichtlijn**

De Hoogwaterrichtlijn speelt een rol bij planvorming met betrekking tot de aanleg, wijziging of verlegging van primaire waterkeringen (artikel 7 e.v. Wwk), en na inwerkingtreding ook bij de planvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken (artikel 5.2 e.v. Waterwet).

Wanneer de overstromingsrisicobeheerplannen na implementatie (waarschijnlijk in het Waterbesluit) deel moeten uitmaken van het nationale waterplan, zullen gedeputeerde staten een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterkering of ander waterstaatswerk toetsen aan het nationale waterplan, voor zover voor het projectplan goedkeuring is vereist. Goedkeuring van gedeputeerde staten

is vereist voor projectplannen tot de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen (artikel 7b lid 2 Wwk), en na de inwerkingtreding van de Waterwet ook voor projectplannen tot de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken, voor zover daarop de projectprocedure van de Waterwet in een provinciale verordening van toepassing is verklaard (artikel 5.5 Waterwet).

Overigens kan op grond van artikel 148 Waterschapswet in de reglementaire provinciale verordening (vooralnog) worden bepaald dat voor de aanleg en verbetering van waterstaatswerken goedkeuring van gedeputeerde staten is vereist. Via de provinciale goedkeuring van projectplannen van waterschappen met betrekking tot de aanleg van waterstaatswerken kunnen de in het nationale waterplan geïntegreerde overstromingsrisicobeheerplannen van belang zijn bij de vaststelling van projectplannen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

Wanneer een projectplan een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen in hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied tot gevolg heeft, is het bovendien niet uitgesloten dat dit projectplan in strijd wordt geacht met de verplichting van artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn om dergelijke maatregelen in het belang van de solidariteit niet in overstromingsrisicobeheerplannen op te nemen. Hoewel een projectplan niet kan worden aangemerkt als een overstromingsrisicobeheerplan, zou het vreemd zijn dat dergelijke maatregelen niet mogen worden opgenomen in een overstromingsrisicobeheerplan, maar wel zouden mogen worden uitgevoerd.

#### B | De keur

In een keur stellen waterschappen veelal regels omtrent specifieke activiteiten, dan wel wordt het kader gesteld om de algemene bepalingen uit de keur in uitvoeringsbesluiten nader uit te werken. Een keur bevat verboden (ten aanzien van handelingen in of nabij waterstaatswerken), geboden (bijvoorbeeld verplichtingen tot het uitvoeren van onderhoud) en gedoogbepalingen (tot het dulden van metings- en uitvoeringswerkzaamheden op particuliere gronden). Op grond van de keur kunnen ontheffingen van bepaalde verboden worden verleend.

##### **Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen**

De keur dient er mede voor om de vereiste goede toestand van het water te bereiken, en mag er dus in ieder geval niet toe leiden dat de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water en de dochterrichtlijnen niet bereikt worden.

## C | Feitelijke maatregelen

### *Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen*

Feitelijke maatregelen kunnen er mede toe dienen om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water (de goede toestand) te bereiken. Er mogen in ieder geval geen feitelijke maatregelen worden genomen die het bereiken van de KRW-doelstellingen in de weg staan.

### *Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn*

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Bij de uitvoering van feitelijke werkzaamheden kan de Ffw van belang zijn. Knelpunten in verband met de uitvoering van de Ffw zijn met name de gedragscode en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan in het kader van ontheffingsaanvragen ingevolge artikel 75 Ffw een rol spelen dat de ontheffingsgronden niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing Europaproof is.

Wat betreft de toepassing van gedragscodes wordt opgemerkt dat met name twee knelpunten optreden in het licht van de Europese richtlijnen. Allereerst zal bij een inbreuk op de verbodsbepalingen van de Ffw een alternatieventoets moeten worden uitgevoerd. Dit kan in de praktijk worden vormgegeven door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien. In de praktijk kan de divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toe-

passing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen niet worden weggenomen. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen.

### 24.2.3 Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer

Het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer is wettelijk gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. De belangrijkste besluiten in dit kader betreffen: de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie (vast te stellen door de Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en de waterbeheersplannen van Rijk en de waterschappen (vast te stellen door de Minister van V&W en de besturen van waterschappen) (beiden op grond van de Wwh); de algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op basis van de Wvo en de Wm; de vergunningverlening door het dagelijks bestuur van waterkwaliteitsbeherende waterschappen op grond van de Wvo, door het dagelijks bestuur van een waterkwaliteitsbeherend waterschap op grond van de Wwh (artikel 24 lid 5 Wwh) en door gedeputeerde staten of b en w op grond van de Wm.

Op grond van de Wm betreft het rioleringsplannen (vast te stellen door de gemeenteraad), eventuele gemeentelijke milieubeleidsplannen, de door provinciale staten vast te stellen milieubeleidsplannen, de provinciale milieuverordening (vast te stellen door provinciale staten), alsmede de hierboven reeds genoemde vergunningverlening.

Bij het waterkwaliteitsbeheer komt eveneens de sanering van waterbodems op grond van de Wet bodembescherming aan de orde.

Ten slotte zal ook bij het nemen van feitelijke maatregelen rekening moeten worden gehouden met eisen die uit richtlijnen voortvloeien. Denk aan de inlaat van gebiedsvreemd water, het treffen van zuiveringsmaatregelen en baggeren.

## A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

### *Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie*

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programmaverplichtingen uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie geïmplementeerd worden. Tevens dienen bij het vaststellen van beleid de verplichtingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

### ***Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280***

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden.

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn, dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

### ***Nitraatrichtlijn***

Actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. Het implementeren van de actieprogramma's is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid, zodat de decentrale waterbeheerders in beginsel kunnen volstaan met het correct toepassen van het nationale recht. De Nitraatrichtlijn zelf stelt geen directe kwaliteitseisen, maar refereert aan de grenswaarde voor stikstof in oppervlaktewater zoals die is neergelegd in de Drinkwaterrichtlijn. Deze grenswaarde is ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (zie paragraaf 11.3).

### ***Richtlijn stedelijk afvalwater***

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

### ***Richtlijn strategische milieubeoordeling***

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C.16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering van of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

## **B | Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op basis van de Wvo**

### ***Richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water***

Richtlijn 2006/11 kent niet de mogelijkheid de verplichte voorafgaande vergunning te vervangen door algemene regels. Nu de Kaderrichtlijn deze mogelijkheid wel kent, kan worden aangenomen dat dat niet op onoverkomelijke problemen zal stuiten. Het betekent echter wel dat algemene regels die de vergunning vervangen, zelf volledig moeten voldoen aan de eisen die richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water stellen. Dit is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen geconfronteerd worden met AMvB's



die niet aan de eisen van richtlijn 2006/11 of de Kaderrichtlijn water voldoen, indien derden een verzoek om handhaving doen, waarbij zij zich beroepen op het feit dat de AMvB in strijd is met de richtlijn. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale waterbeheerders om vergunningen te verlenen, die voldoen aan de eisen van richtlijn 2006/11 of de Kaderrichtlijn water, is moeilijk te verwezenlijken op het moment dat er AMvB's zijn vastgesteld, die deze vergunningplicht vervangen en welke AMvB's door de rechter in stand worden gelaten (zie paragraaf 3.4).

#### **Nitraatrichtlijn**

In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is een deel van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd. Decentrale waterbeheerders kunnen vooralsnog volstaan met een correcte toepassing van het nationale recht (zie paragraaf 11.3).

#### **Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### **C | Vergunningverlening op grond van de Wvo**

#### **Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie**

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in acht te worden genomen, zoals die zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. Wanneer water niet voldoet aan de vastgestelde eisen, dienen waterbeheerders feitelijke maatregelen te nemen om de kwaliteit te verbeteren. Voor zover landelijk meetpunten zijn vastgesteld, dienen (decentrale) waterbeheerders bij vergunningverlening te controleren of deze meetpunten op een juiste plaats zijn gesitueerd om daadwerkelijk te kunnen be-

palen welke vergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om de waterkwaliteit aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen laten voldoen. Dit kan ertoe leiden dat extra meetpunten dienen te worden aangewezen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

#### **Richtlijn 2006/11**

Richtlijn 2006/11 vereist een nationale vergunning die voldoet aan de eisen van de richtlijn. Hiertoe kunnen de begrippen 'brengen in oppervlaktewater' en 'verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen' richtlijnconform worden toegepast. De reikwijdte die de rechter heeft gegeven aan het - in de Wvo zelf niet gedefinieerde - begrip 'oppervlaktewater' uit de Wvo kan eveneens richtlijnconform worden toegepast.

De kwaliteitsdoelstellingen dienen bij de vergunningverlening in acht te worden genomen.

De emissiewaarden in de vergunning moeten worden berekend aan de hand van geldende kwaliteitseisen. Dat is op grond van richtlijn 2006/11 verplicht. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, omdat in het Nederlandse systeem geen apart regime voor grijze-lijststoffen geldt. Deze eis uit de richtlijn heeft als consequentie dat wellicht vaker dan nu geschiedt van landelijke geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de CIW/CUWVO) zal worden afgeweken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is. Dit zal resulteren in andere emissiegrenswaarden in de vergunning of aan het stellen van nadere eisen indien de vergunning is vervangen door algemene regels.

Voor lozingen van zwarte-lijststoffen op oppervlaktewater geldt dat de op Europees niveau vastgestelde en in het Nederlandse recht geïmplementeerde grenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen en dat de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft beslist dat geen tijdelijke vergunning nodig is voor het lozen van zwarte lijststoffen die voorkomen in baggerspecie.

#### **Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen**

De Kaderrichtlijn water vereist emissiebeheersingsmaatregelen (vergunning of andere maatregelen) die ervoor zorgen dat op tijd aan de doelstelling 'een goede toestand' wordt voldaan. Daartoe worden op Europees en nationaal niveau kwaliteitsnormen vastgesteld. Bij de vergunningverlening dienen deze kwaliteitsnormen een belangrijke rol te spelen. Nu nog niet duidelijk is hoe de AMvB met kwaliteitsnormen wordt vormgegeven, is het ook nog niet duidelijk wat de exacte consequenties voor de praktijk zullen zijn.

### ***Nitraatrichtlijn***

Dat deel van de lozingen van meststoffen dat niet valt onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, wordt gereguleerd door middel van de vergunning op grond van de Wvo. Vooral nog kan worden uitgegaan van de bedoeling van de wetgever alle lozingen door agrarische activiteiten middels het Lozingenbesluit open teelt te reguleren en de vergunningplicht daarvoor op te heffen. De wets-tekst zelf laat die conclusie echter niet zonder meer toe.

### ***Richtlijn stedelijk afvalwater***

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### ***IPPC-richtlijn***

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wvo. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

## **D | Milieubeleidsplannen op grond van de Wm**

### ***Richtlijn 2006/11 en 86/280***

In milieubeleidsplannen op grond van de Wm kunnen (maar dat hoeft niet) de programmaverplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden (paragraaf 3.4).

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Een deel van het verplichte maatregelenprogramma op grond van de Kaderrichtlijn water zal een plaats vinden in de milieubeleidsplannen op grond van de Wm. Het spreekt voor zich dat dit deel van het maatregelenprogramma conform de eisen van de Kaderrichtlijn water zal moeten zijn.

### ***Nitraatrichtlijn***

De actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden hun neerslag deels in de milieubeleidsplannen op grond van de Wm. Dit betreft met name de maatregelen die men voorstaat om de waterverontreiniging door diffuse bronnen te beperken. Voor zover deze maatregelen de diffuse verontreiniging van meststoffen - en in het bijzonder stikstof - betreffen, dienen zij te voldoen aan de eisen die de Nitraatrichtlijn dienaangaande stelt. De aanwijzing van bepaalde milieubeschermingsgebieden, zoals gebieden die worden gebruikt voor de winning van drinkwater, worden eveneens in het milieubeleidsplan aangewezen en betreffen

mede een implementatie van de Nitraatrichtlijn. De juridische uitwerking van deze aanwijzing als milieubeschermingsgebied vindt plaats in de provinciale milieuverordening (paragraaf 11.3).

#### ***Richtlijn strategische milieubeoordeling***

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is niet voorzien in een plan-merverplichting voor milieubeleidsplannen. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

#### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering van of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

### **E | Provinciale milieuverordening op grond van de Wm**

#### ***Richtlijn 2006/11 en 86/280***

In de provinciale milieuverordening kunnen aanvullende regels worden vastgesteld ter bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewater.

#### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Een deel van de vast te stellen milieukwaliteitsnormen zal worden vastgesteld op grond van de provinciale milieuverordening. Dit betreft de normen voor de goede

ecologische toestand waarbij een regionale differentiatie wenselijk is. De normen in de provinciale milieuverordening zullen conform de eisen van de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen moeten zijn. Een en ander moet nog worden uitgewerkt in de AMvB doelstellingen.

#### ***Nitraatrichtlijn***

De provinciale milieuverordening is het instrument waarmee de keuzes die in de milieubeleidsplannen worden gemaakt, juridisch verbindend kunnen worden gemaakt. Voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn geldt dit met name ten aanzien van in te stellen verboden voor het opbrengen van meststoffen bij kwetsbare gebieden in de zin van de Nitraatrichtlijn. Van deze verboden kan eveneens ontheffing worden verleend. Beide bevoegdheden (verboden, in te stellen door provinciale staten; ontheffingen, te verlenen door gedeputeerde staten) dienen zo te worden gehanteerd, dat er geen strijd met de Nitraatrichtlijn ontstaat (paragraaf 11.3). Dit is een voorbeeld waar provinciale staten en gedeputeerde staten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de correcte implementatie van het EG-recht, hetgeen betekent dat zij hier ook een eigen aansprakelijkheid hebben.

#### ***MER-richtlijn***

Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 15.4 en 15.5).

### **F | Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op grond van de Wm**

#### ***Richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De Wm kent de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Dit is voor verschillende groepen van inrichtingen gebeurd. Zie voor de vragen die spelen bij het gebruik van algemene regels in plaats van de verplichte vergunning, de opmerkingen die daar bij de bespreking van algemene regels op grond van de Wvo over zijn gemaakt. Voor zover in de Wm - in algemene regels in plaats van in een vergunning - de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient volledig te worden voldaan aan de eisen die richtlijn 2006/11 stelt. Wanneer de lozing (bijvoorbeeld op de riolering) bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden, hetgeen in een AMvB niet te realiseren is. Ook in dit geval is er sprake van een

verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Het is voor de waterkwaliteitsbeheerder (in dit geval de provincie of de gemeente) niet goed mogelijk zelfstandig aan de richtlijnverplichtingen te voldoen (paragraaf 3.4).

De algemene regels zullen eveneens moeten voldoen aan de eisen die de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen stellen.

#### ***Nitraatrichtlijn***

Onder meer ter implementatie van de Nitraatrichtlijn zijn op grond van de Wm twee AMvB's vastgesteld: het Besluit mestbassins milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Deze AMvB's bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid nadere eisen te stellen. Indien en voor zover nadere eisen worden gesteld, dient het bevoegd gezag alert te zijn op verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn.

#### ***Richtlijn stedelijk afvalwater***

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan.

De uitvoeringspraktijk in het waterbeheer kan bij de uitvoering van algemene regels op grond van de Wm geen directe bijdrage leveren door aan bepaalde verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater te voldoen. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

#### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998.

Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergun-

ningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

#### **6 | Vergunningverlening op grond van de Wm**

##### ***Richtlijn 2006/11***

Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de Wm-vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 2006/11 stelt. Wanneer de lozing bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Indien derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 2006/11, dient de gemeente of provincie deze bepaling rechtstreeks toe te passen. De Wvo is inmiddels aangepast aan deze eis uit richtlijn 2006/11, maar de Wm nog niet. De op grond van richtlijn 2006/11 verplichte inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen is in de Wm geheel niet geïmplementeerd, terwijl deze verplichting ook geldt voor lozingen op de riolering. Dat vraagt om regelgeving van de centrale overheid. Zo lang die niet tot stand is gebracht, is het raadzaam dat het bevoegd gezag zelf de lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering inventariseert.

De emissiegrenswaarden voor de lozing van grijze-lijststoffen moeten in een vergunning worden berekend aan de hand van de geldende kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater. In de Wm-vergunning wordt eveneens - aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in de Wav (voorheen de Iav) - de depositie van ammoniak op het oppervlaktewater gereguleerd. Ondanks het feit dat de Afdeling vooralsnog de depositie van ammoniak op oppervlaktewater niet als een lozing in de zin van richtlijn 2006/11 beschouwt, dient men zich meer in het algemeen te realiseren dat de invulling van de Wav en de Wm, voor zover het lozingen in de zin van richtlijn 2006/11 betreft, niet in overeenstemming is met richtlijn 2006/11.

Ook het begrip 'oppervlaktewater' uit de Wav heeft een veel beperktere reikwijdte dan het begrip 'oppervlaktewater' uit richtlijn 2006/11. Dat heeft de consequentie dat het bevoegd gezag op grond van de Wm (veelal burgemeester en wethouders) in die gevallen de begrippen uit de Wav en de Wm richtlijnconform dient toe te passen (paragraaf 3.4).

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De Wm-vergunning zal zowel moeten voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water als aan de in de dochterrichtlijnen uitgewerkte kwaliteitsnormen. Hiervoor is het raadzaam de ontwikkelingen rond de vast te stellen AMvB Doelstellingen op grond van de Kaderrichtlijn water in de gaten te houden.

### ***Richtlijn stedelijk afvalwater***

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten. De uitvoeringspraktijk in het waterbeheer kan bij de uitvoering van algemene regels op grond van de Wm geen directe bijdrage leveren door aan bepaalde verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater te voldoen.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### ***IPPC-richtlijn***

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wm. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

## **H | Saneringsmaatregelen op grond van de Wbb**

### ***Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water***

Sanering van de waterbodem is een van de maatregelen waarmee de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeterd kan worden. Zolang nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan, is sanering van de waterbodem een van de mogelijke feitelijke maatregelen om wel aan de vereiste kwaliteit te kunnen voldoen. Hierbij maakt het niet uit of dit kwaliteitseisen zijn voor wateren met een bepaalde functie of wateren waarin de kwaliteitsdoelstellingen (in de vorm van grenswaarden) voor zwarte- of grijze-lijststoffen worden overschreden, of kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld op grond van de Kaderrichtlijn water of haar dochterrichtlijnen.

Indien oppervlaktewateren niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, lijkt het niet goed mogelijk een vrijstelling of ontheffing (artikel 64 en 65 Wbb) te verlenen van de regels die op grond van Hoofdstuk III Wbb zijn gesteld. Deze regels betreffen met name de bescherming van de bodem en het grondwater. Maar indien en voor zover het grondwater en de waterbodem de kwaliteit van het oppervlaktewater beïnvloeden, ligt het niet voor de hand een vrijstelling of ontheffing te verlenen (paragraaf 3.4, 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3). Onder het regime van de Kaderrichtlijn water wordt oppervlaktewater en grondwater integraal (watersysteem) beschouwd en zullen de effecten van sanering op (deel)stroomgebiedniveau moeten worden beschouwd.

### **MER-richtlijn**

Zie onder vergunningverlening Gww.

### **Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### **I | Bevoegdheden op grond van de WHVBZ**

#### **Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie**

Met name op grond van de Zwemwaterrichtlijn dient het bevoegd gezag te voldoen aan de vereiste waterkwaliteit. Dit betreft voor provinciale en gedeputeerde staten de bevoegdheden zoals die voortvloeien uit de WHVBZ.

### **J | Feitelijke maatregelen**

#### **Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie**

De Viswaterrichtlijn is in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Voor zover aangewezen wateren (in casu de Grensmaas voor zover die is aangewezen als water geschikt voor zalmachtigen) niet voldoen aan de vastgestelde grenswaarden, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen voldoen.

Ook de Drinkwaterrichtlijn is correct geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Oppervlaktewateren zijn aangewezen als A3-wateren, waarbij de feitelijke waterkwaliteit voldoet aan de Europese grenswaarden.

De Schelpdierwaterrichtlijn laat geen juridische implementatieproblemen zien. Problemen doen zich voor wat betreft de hoeveelheid metingen van de waterkwaliteit en de feitelijke waterkwaliteit. Dat betekent dat waterbeheerders zowel bij vergunningverlening als bij het nemen van feitelijke maatregelen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht moeten nemen, in die zin dat de waterkwaliteit verbetert (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

De Zwemwaterrichtlijn vereist dat ook feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen.

### **Richtlijn 2006/11 en 86/280, de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen**

Ten aanzien van de op Europees niveau vastgestelde en in het nationale recht omgezette kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen geldt dat deze gezien moeten worden als een resultaatsverplichting. Indien de feitelijke waterkwaliteit niet aan deze eisen voldoet, moet men derhalve ook feitelijke maatregelen nemen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan het bouwen van zuiveringsinstallaties.

### **Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn**

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Bij de uitvoering van feitelijke werkzaamheden kan de Ffw van belang zijn. Knelpunten in verband met de uitvoering van de Ffw zijn met name de gedragscode en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan in het kader van ontheffingsaanvragen ingevolge artikel 75 Ffw een rol spelen dat de ontheffingsgronden niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing Europaproof is.

Wat betreft de toepassing van gedragscodes wordt opgemerkt dat met name twee knelpunten optreden in het licht van de Europese richtlijnen. Allereerst zal bij een inbreuk op de verbodsbepalingen van de Ffw een alternatieventoets moeten

worden uitgevoerd. Dit kan in de praktijk worden vormgegeven door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien. In de praktijk kan de divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toepassing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen niet worden weggenomen. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen.

#### 24.2.4 Rioleringsbeheer

Het rioleringsbeheer is met name geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer. Op grond van de Wm betreft het de door de gemeenteraad vast te stellen rioleringsplannen en de vergunningverlening door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. De gemeenten zijn op grond van de Wm en de Wet gemeentelijke watertaken verantwoordelijk voor de riolering en hebben een zorgplicht voor de inzameling van afvalwater.

Op grond van de Wvo betreft het: het vaststellen van waterhuishoudingsplannen door de Ministers van V&W en VROM en provinciale staten; het vaststellen van waterbeheersplannen voor rijkswateren door de Minister van V&W en voor de regionale wateren door het algemeen bestuur van waterkwaliteitbeherende waterschappen; vergunningverlening door het dagelijks bestuur van deze waterschappen voor riooloverstorten en inrichtingen die zijn opgenomen in de Inrichtingen-AMvB op grond van artikel 1 lid 2 Wvo, en het opleggen van heffingen. De waterschappen zijn op grond van de Wvo eveneens verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer.

Ten slotte kan de aansluitvergunning op grond van de aansluitverordening worden genoemd. Hiervoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de Wvo-vergunning.

Bij bevoegdheden op grond van de Wvo - zoals vergunningverlening voor lozingen op de riolering - en voor de planvorming zoals die is gebaseerd op de Wwh, geldt in beginsel hetzelfde als bij het waterkwaliteitsbeheer, zoals dat hiervoor is beschreven. Hieronder wordt dat voor de volledigheid herhaald. In het kader van het rioleringsbeheer kan eveneens worden gedacht aan de Wvo-vergunningverlening aan gemeenten voor de lozingen vanuit de riolering (inclusief rioolwateroverstorten) op het oppervlaktewater.

## A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

### *Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie*

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie geïmplementeerd worden. Tevens dienen bij het vaststellen van beleid de verplichtingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

### *Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280*

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden.

### *Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen*

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

### *Hoogwaterrichtlijn*

Tenzij Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid ex artikel 2 lid 1 om overstromingen ten gevolge van rioolstelsels van het begrip 'overstroming' uit te sluiten, zien de verplichtingen van de Hoogwaterrichtlijn ook op dit type overstromingen (zie paragraaf 20.2).

### *Richtlijn strategische milieubeoordeling*

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C.16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op

grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

#### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

#### **B | Rioleringsplannen van de gemeente op grond van de Wm**

##### ***Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie***

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van het rioleringsbeleid en -beheer moeten grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht worden genomen (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

##### ***Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280***

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden.

#### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

#### ***Hoogwaterrichtlijn***

Tenzij Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid ex artikel 2 lid 1 om overstromingen ten gevolge van rioolstelsels van het begrip 'overstroming' uit te sluiten, zien de verplichtingen van de Hoogwaterrichtlijn ook op dit type overstromingen. Omdat gemeenten in de Waterwet een zorgplicht krijgen voor afvloeiend hemelwater en voor het grondwater in stedelijk gebied, krijgen ze voor stedelijke gebieden ook een taak in het overstromingsrisicobeheer in de zin van de Hoogwaterrichtlijn. Het gemeentelijke rioleringsplan is het kader waarbinnen de doelstellingen en maatregelen met betrekking tot de beheersing van overstromingsrisico's veroorzaakt door rioolstelsels en grondwater, zullen moeten worden opgenomen (zie paragraaf 20.3.2).

#### **C | Vergunningverlening op grond van de Wvo**

##### ***Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie***

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in acht te worden genomen, zoals die zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

Wanneer water niet voldoet aan de vastgestelde eisen, dienen waterbeheerders feitelijke maatregelen te nemen om de kwaliteit te verbeteren. Voor zover landelijk meetpunten zijn vastgesteld, dienen (decentrale) waterbeheerders bij vergunningverlening te controleren of deze meetpunten op een juiste plaats zijn gesitueerd om daadwerkelijk te kunnen bepalen welke vergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om de waterkwaliteit aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen laten voldoen (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).



### ***Richtlijn 2006/11***

Dit betreft met name de vergunningen aan gemeenten voor het lozen vanuit het rioolstelsel op het oppervlaktewater en voor het lozen vanuit rioolwateroverstorten. De kwaliteitsdoelstellingen dienen bij de vergunningverlening in acht te worden genomen. De emissiewaarden in de vergunning moeten worden berekend aan de hand van geldende kwaliteitseisen. Dat is op grond van richtlijn 2006/11 verplicht. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, omdat in het Nederlandse systeem geen apart regime voor grijze-lijststoffen geldt. Deze eis uit de richtlijn heeft als consequentie dat wellicht vaker van landelijke geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de CIW/CUWVO) zal worden afgeweken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is. Dit zal resulteren in andere emissiegrenswaarden in de vergunning, of aan het stellen van nadere eisen indien de vergunning is vervangen door algemene regels.

Voor zover het de lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering betreft, geldt hetzelfde regime als voor lozingen van zwarte-lijststoffen op oppervlaktewater. Dat betekent dat de op Europees niveau vastgestelde en in het Nederlandse recht geïmplementeerde grenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen en dat de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden. In het geval derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 2006/11, dienen waterbeheerders deze bepaling uit de richtlijn rechtstreeks toe te passen (paragraaf 3.4).

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De Kaderrichtlijn water vereist emissiebeheersingsmaatregelen (vergunning of andere maatregelen) die ervoor zorgen dat op tijd aan de doelstelling 'een goede toestand' wordt voldaan. Daartoe worden op Europees en nationaal niveau kwaliteitsnormen vastgesteld. Bij de vergunningverlening dienen deze kwaliteitsnormen een belangrijke rol te spelen. Nu nog niet duidelijk is hoe de AMvB met kwaliteitsnormen wordt vormgegeven is het ook nog niet duidelijk wat de exacte consequenties voor de praktijk zullen zijn.

### ***Richtlijn stedelijk afvalwater***

De verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater zijn volledig omgezet in de Nederlandse regelgeving. Op grond van artikel 1 lid 1 Wvo zijn lozingen via riooloverstorten en lozingen uit rwzi's vergunningplichtig. Ten aanzien van vergunningen voor laatstgenoemde categorie lozingen zijn instructieregels opgenomen in het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater. Ook indirecte lozingen zijn vergunningplichtig, voor zover deze zijn aangewezen in het Besluit aanwijzing soorten van inrichtingen als bedoeld in artikel 1, tweede lid en artikel 31, vierde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (paragraaf 12.3.2).

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrecht spraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### ***IPPC-richtlijn***

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wvo. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

#### **D | Vergunningverlening op grond van de Wm**

##### ***Richtlijn 2006/11***

Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de Wm-vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 2006/11 stelt. Wanneer de lozing (bijvoorbeeld op de riolering) bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Hiertoe dient het bevoegd gezag de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 2006/11 rechtstreeks toe te passen in het geval een derde zich op deze bepaling uit de richtlijn beroept (paragraaf 3.4).

##### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

De Wm-vergunning zal moeten voldoen aan zowel de eisen van de Kaderrichtlijn water als aan de in de dochterrichtlijnen uitgewerkte kwaliteitsnormen. Hiervoor is het raadzaam de ontwikkelingen rond de vast te stellen AMvB 'doelstellingen op grond van de Kaderrichtlijn water' in de gaten te houden.

##### ***Richtlijn stedelijk afvalwater***

Lozingen op de riolering vanuit inrichtingen worden deels gereguleerd door de Wm-vergunning (paragraaf 12.3.4).

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten. In de Wm-vergunningverlening speelt dit geen rol.

##### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplemen-

teerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

##### ***IPPC-richtlijn***

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wm. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

#### **24.2.5 Grondwaterbeheer**

Het grondwaterbeheer is juridisch gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding (waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en het in het provinciale waterhuishoudingsplan opgenomen grondwaterbeheersplan), de Grondwaterwet (algemene regels, vergunningverlening), de Wet milieubeheer

(milieubeleidsplan, provinciale milieuverordening, vergunningverlening voor handelingen ten aanzien van de bodem) en de Wet bodembescherming (algemene regels ten aanzien van handelingen op of in de bodem). Bij het grondwaterbeheer zijn ook feitelijke maatregelen relevant om aan Europese en nationale regelgeving te kunnen voldoen. Daarbij moet men bedenken dat ook feitelijke maatregelen die waterschappen nemen, van invloed kunnen zijn op het grondwater.

#### **A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie, inclusief het grondwaterbeheersplan**

##### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de ‘toestand van het grondwater’ deel uit van de ‘goede toestand van het water’ in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma’s en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

##### ***Hoogwaterrichtlijn***

Overstromingen ten gevolge van grondwater vallen ook onder het begrip ‘overstroming’ van de Hoogwaterrichtlijn, zodat in het kader van de vaststelling van de waterplannen van provincies en waterschappen tevens moet worden gezien of er een significant overstromingsrisico bestaat ten gevolge van (overtollig) grondwater. Indien dat het geval is, moeten in deze plannen ook doelstellingen en maatregelen worden opgenomen. In stedelijk gebied heeft de gemeente een zorgplicht voor grondwater en kan de Hoogwaterrichtlijn relevant zijn bij de vaststelling van gemeentelijke rioleringsplannen.

##### ***Nitraatrichtlijn***

Actieprogramma’s op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. De Nitraatrichtlijn zelf stelt geen directe kwaliteitseisen, maar refereert aan de grenswaarde voor stikstof in oppervlaktewater zoals die is neergelegd in de Drinkwaterrichtlijn. Deze grenswaarde is ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (paragraaf 11.3).

##### ***Richtlijn strategische milieubeoordeling***

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C.16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma’s met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings) plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

##### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of versterking van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar ‘besluiten’ tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

#### **B | Algemene regels op grond van de Gww**

Voor kortlopende en niet-ingrijpende onttrekkingen voorziet de Grondwaterwet in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening algemene regels te stellen, waardoor de vergunningplicht kan vervallen. Op grond van artikel 15a en 15b Gww kunnen provinciale staten bij verordening met betrekking tot daarbij aan te wijzen gevallen (bronbemaling, noodvoorzieningen, berekening en grondwatersanering) voor het onttrekken van grondwater verboden en beperkingen stellen ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen.

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de ‘toestand van het grondwater’ deel uit van de ‘goede toestand van het water’ in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma’s en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### **C | Vergunningverlening voor onttrekkingen en infiltraties op grond van de Gww Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen**

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de ‘toestand van het grondwater’ deel uit van de ‘goede toestand van het water’ in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma’s en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

### ***Grondwaterrichtlijn***

De bescherming van de grondwaterkwaliteit door de Grondwaterrichtlijn krijgt deels gestalte via de infiltratievergunning op grond van artikel 14 Gww. De criteria voor vergunningverlening zijn uitgewerkt in het Infiltratiebesluit bodembescherming. Ten aanzien van de Gww-vergunningen doen zich thans geen implementatieproblemen meer voor, zodat uitsluitend de toepassing van de nationale regelgeving aan de orde is (paragraaf 10.3.1).

### ***MER-richtlijn***

Een vergunning op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwaterwet is in sommige gevallen een mer-plichtig besluit. Het gaat dan om de infiltratie van water in de bodem of de onttrekking van grondwater aan de bodem (met uitzondering van bronbemalingen bij bouwputten, bodemsaneringen en proefprojecten van waterwinning) van de omvang zoals die wordt genoemd in bijlage C onder 15.2 van het Besluit m.e.r. 1994. De tussen haken genoemde uitgezonderde activiteiten alsmede de wijziging of uitbreiding van een bestaande infiltratie of onttrekking zijn mer-beoordelingsplichtig in de onder categorie 15.1, respectievelijk 15.2 van het Besluit m.e.r. 1994 genoemde gevallen.

Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 15.4 en 15.5).

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

### ***IPPC-richtlijn***

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Gww. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond

van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

#### **D | Vergunningverlening voor indirecte lozingen op of in de bodem op grond van de Wm**

Voor het storten van lijst I of lijst II stoffen op of in de bodem is een Wm-vergunning vereist. Dit geldt ook voor het storten van baggerspecie in baggerdepots of zandwinputten. Wanneer de baggerspecie Lijst I stoffen bevat kan de vergunning slechts tijdelijk worden verleend.

#### **E | Milieubeleidsplannen op grond van de Wm**

##### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

##### ***Nitraatrichtlijn***

In de milieubeleidsplannen op grond van de Wm vindt een deel van de implementatie van de actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn plaats. Bij de vaststelling van de milieubeschermingsgebieden - in het bijzonder de waterwin- gebieden - dienen de eisen van de Nitraatrichtlijn in acht te worden genomen. Om de milieubeschermingsgebieden ook met behulp van juridisch bindende regels

daadwerkelijk te beschermen - en zo voor een correcte implementatie en toepassing van de Nitraatrichtlijn te zorgen - dient gebruik gemaakt te worden van de provinciale milieuverordening (paragraaf 11.3).

##### ***Richtlijn strategische milieubeoordeling***

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is niet voorzien in een plan-merverplichting voor milieubeleidsplannen. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings) plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

##### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering van of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden.

Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

#### **F | Provinciale milieuverordening op grond van de Wm**

##### ***Grondwaterrichtlijn***

In de provinciale milieuverordening kunnen aanvullende regels worden vastgesteld ter bescherming van de kwaliteit van grondwater. Dit zal veelal de grondwaterbeschermingsgebieden betreffen.

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen die uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Een deel van de vast te stellen milieukwaliteitsnormen zal worden vastgesteld op grond van de provinciale milieuverordening. Dit betreft de normen voor de goede ecologische toestand waarbij een regionale differentiatie wenselijk is. De normen in de provinciale milieuverordening zullen conform de eisen van de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen moeten zijn. Een en ander moet nog worden uitgewerkt in de AMvB doelstellingen.

### ***Nitraatrichtlijn***

In de provinciale milieuverordening krijgen de op grond van het milieubeleidsplan aangewezen beschermingsgebieden een juridische bescherming. Dat kan door het opnemen van verboden in de provinciale milieuverordening, vast te stellen door provinciale staten. Van deze verboden kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.

Zowel de verboden als de mogelijkheden om een ontheffing van deze verboden te verlenen dienen in overeenstemming te zijn met de eisen van de Nitraatrichtlijn. De provinciale waterbeheerder dient hier bijzonder alert te zijn op de eisen van de Nitraatrichtlijn, omdat deze bevoegdheden direct aan de provincie zijn toegekend. Dat betekent dat de provinciale waterbeheerder telkens dient na te gaan of verboden en ontheffingen in overeenstemming zijn met de Nitraatrichtlijn.

### ***MER-richtlijn***

In de provinciale milieuverordening kunnen, in aanvulling op de landelijke merregeling, mer-plichtige activiteiten/besluiten worden aangewezen. Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 15.4 en 15.5).

## **G | Algemene regels en ontheffingen op grond van de Wbb**

Op grond van de artikelen 6 tot en met 11 Wbb kunnen bij AMvB algemene regels worden gesteld ter bescherming van de bodem. In de betreffende AMvB kan een mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing worden opgenomen.

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen die uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998.

Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

## **H | Saneringsmaatregelen op grond van de Wbb**

### ***Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen***

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

### ***Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn***

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998.

Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

## **24.3 CONSEQUENTIES VAN EUROPESE RICHTLIJNEN PER WETTELIJKE BEVOEGDHEID**

### **24.3.1 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding**

- a** Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
  - Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
  - Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het gehele integrale waterbeheer, dit om de vereiste 'goede toestand' te bereiken;
  - Hoogwaterrichtlijn;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - Richtlijn strategische milieubeoordeling.

- b** Peilbesluiten
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - MER-richtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- c** Waterakkoorden
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
  - MER-richtlijn;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- d** Vergunning
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en de vangnetfunctie van artikel 24 lid 5 Wwh;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en de vangnetfunctie van artikel 24 lid 5 Wwh;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- e** Feitelijke maatregelen
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 2006/11;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

### 24.3.2 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering

#### a Plannen

- MER-richtlijn;
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken;
- Hoogwaterrichtlijn.

#### b Feitelijke maatregelen

- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

### 24.3.3 Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

#### a Algemene regels en de mogelijkheid nadere eisen te stellen

- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

#### b Vergunningverlening

- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- IPPC-richtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

### 24.3.4 Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet

#### a Algemene regels

- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

#### b Vergunningverlening

- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Grondwaterrichtlijn;
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- MER-richtlijn;
- IPPC-richtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

### 24.3.5 Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer

#### a Milieubeleidsplannen

- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken;
- Richtlijn strategische milieubeoordeling.

#### b Gemeentelijke rioleringsplannen

- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken;
- Hoogwaterrichtlijn.

#### c Provinciale milieuverordening

- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- MER-richtlijn;



- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- d** Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Richtlijn stedelijk afvalwater;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- e** Vergunningverlening
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer; Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
  - Grondwaterrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
  - Richtlijn stedelijk afvalwater;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - IPPC-richtlijn;
  - MER-richtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

#### 24.3.6 Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming

- a** Algemene regels
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- b** Sanering
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer; MER-richtlijn;

- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- c** Ontheffing
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
  - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

#### 24.3.7 Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet

- a** De keur
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- b** Ontheffing
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
  - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

#### 24.3.8 Bevoegdheden op grond van de Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwembadgelegenheden

- Zwembadrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.



### Jurisprudentie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 26/62, Van Gend en Loos, Jur. 1963, p. 3  
Zaak C-93/71, Jur. 1972, p. 287  
Zaak 30/72, Jur. 1973, p. 172  
Zaak 39/72, Jur. 1973, p. 101  
Zaak C-21/76, Jur. 1976, p. 1735, NJ 1977, 94  
Zaak 33/76, Rewe, Jur. 1976, p. 1989  
Zaak 45/76, Comet, Jur. 1976, p. 2043  
Zaak 29/76, Eurocontrol, Jur. 1976, p. 1541, NJ 1982, 95  
Zaak 106/77, Simmenthal, Jur. 1978, p. 629  
Zaak 814/79, Rüffer, Jur. 1980, p. 3807, NJ 1982, 97  
Zaak 8/81, Becker, Jur. 1982, p. 53  
Zaak 96/81, Zwemwaterrichtlijn, Jur. 1982, p. 1791  
Zaak 97/81, Commissie vs Nederland, Jur. 1982, p. 1819  
Zaak 1999/82, San Giorgio, Jur. 1983, p. 3595  
Zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jur. 1984, p. 189  
Zaak 152/84, Marshall I, Jur. 1986, p. 723  
Zaak 291/84, Commissie vs Nederland, Jur. 1987, p. 03483  
Zaak 247/85, Commissie vs België, Jur. 1987, p. 3029  
Zaak C-262/85 Commissie vs Italië, Jur. 1987, p. 2073  
Zaak 227-230/85, Commissie vs België, Jur. 1988, p. 1  
Zaak 14/86, Strafzaak vs X, Jur. 1987, p. 2545  
Zaak 322/86, Commissie vs Italië, Jur. 1988, p. 3995  
Zaak 80/86, Kolpinghuis, Jur. 1987, p. 3696  
Zaak 240/87, Deville, Jur. 1988, p. 3513  
Zaak C-339/87, Jur. 1990, p. I-851  
Zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jur. 1989, p. 1839  
Zaak C-131/88, Grondwater, Jur. 1991, p. I-825  
Zaak C-361/88, Commissie vs Duitsland, Jur. 1991, p. I-02567  
Zaak C-337/89, Jur.1992 p. I-06103  
Zaak C-42/89, Commissie vs België, Jur. 1990, p. I-02821  
Zaak 106/89, Marleasing, Jur. 1990, p. I-4135  
Zaak C-188/89, Forster, Jur. 1990, p. 3313  
Zaak C-57/89, Leybucht , Jur. 1991, p. I-883, M en R 1992, nr. 36, m.nt. Jans  
Zaak 58/89, Jur. 1991 p. I-04983  
Zaak C-59/89, TA Luft (lood), Jur. 1991, p. I-02607

Zaak C-6/90 en C-9-90, Francovich, Jur. 1991, p. I-5357  
Zaak C-87 t/m 89/90, Verholen e.a., Jur. 1991, p. I-3757  
Zaak C-56/90, Commissie vs Verenigd Koninkrijk, Jur. 1993, p. I-04109  
Zaak C-355/90, Marismas de Santona, Jur. 1993, p. I-4221  
Zaak C-172/91, Sonntag, Jur. 1993, p. I-1963  
Zaak C-91/92, Faccini Dori, Jur. 1994, p. I-03325  
Zaak C-359/92 Duitsland vs Raad, Jur. 1994, p. I-3681  
Zaak C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pecheur en Factotame, Jur. 1996, p. I-1029  
Zaak C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel, Jur. 1995, p. I-4705; AB 1996, 92, m.nt. Van der Burg  
Zaak C-312/93, Peterbroeck, Jur. 1995, p. I-4599  
Zaak C-118/94 WWF Italië vs Regione Veneto, Jur. 1996, p. I-1223  
Zaak C-178, 188-190/94, Dillenkoffer, Jur. 1996, p. I-4845  
Zaak C-44/95, Jur. 1996, p. I-03805, M en R 1996, nr. 115, m.nt. Jans  
Zaak C-388/95 België vs Spanje, Jur.2000, p. I-3123  
Zaak C-72/95, Kraaijeveld, Jur. 1996, p. I-5403, AB 1997, 133 m.nt. Backes  
Zaak C-168/95, Arcaro, Jur. 1996, p. I-4705  
Zaak C-298/95, Commissie vs Duitsland, Jur. 1996, p. I-06747  
Zaak C-232/95, C-233/95, Griekenland, Jur. 1998, p. I-03343, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-10/96 Ligue royale belge pour la protection des oiseaux and Société d'études ornithologiques vs Région Wallonne, Jur. 1996, I-6775  
Zaak C-129/96, Inter-Environment, Jur. 1997, p. I-7411  
Zaak C-225/96, Commissie vs Italië, Jur. 1997, p. I-06907  
Zaak C-3/96, Jur. 1998, p. I-03031, AB 1998, 403, m.nt. Backes, en M en R 1998, nr. 68, m.nt. Jans  
Zaak C-92/96, Commissie vs Spanje, Jur. 1998, p. I-00505  
Zaak C-214/96, Spanje, Jur. 1998 p. I-07661, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-285/96, Italië, Jur. 1998 p. I-05935, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-340/96, Engels drinkwater, Jur. 1999, p. I-02023, bespr. door Veltkamp in NTER 2000, p. 148  
Zaak C-392/96, Jur. 1999, p. I-05901, AB 2000, 33, m.nt. Backes  
Zaak C-166/97, Jur. 1999, p. I-01719, AB 1999, 274, m.nt. Backes  
Zaak C-184/97, Duitsland, Jur.1999 p. I-7837, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-198/97, Commissie vs Duitsland, Jur. 1999, p. I-03257  
Zaak C-387/97, Commissie vs Griekenland, Jur. 2000, p.I-05047  
Zaak C-207/97, België, Jur. 1999, p. I-275, M en R 2003, nr. 102

Zaak C-231/97, Van Rooij, Jur. 1999, p. I-6355, Het Waterschap 2000, p. 268-270  
Zaak C-232/97, Nederhoff en Zn., Jur. 1999, p. I-6385, Het Waterschap 2000, p. 268-270  
Zaak C-293/97, Jur. 1999, p. I-02603  
Zaak C-302/97, Konle, Jur. 1999, p. I-3099  
Zaak C-365/97, San Rocco, Jur. 1999, p. I-7773  
Zaak C-384/97, Griekenland, Jur. 2000, p. I-03823, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-394/97, Jur. 1999, p. I-03599  
Zaak C-178/97 Banks, Jur. 2000, p. I-02005  
Zaak C-424/97, Haim, Jur. 2000, p. I-5123  
Zaak C-435/97, WWF vs Bozen, Jur. 1999, p. I-05613, AB 2000, 39, m.nt. Backes  
Zaak C-6/98 ARD vs Pro Sieben Media, Jur. 1999, p. I-7599  
Zaak C-96/98, Jur. 1999, p. I-8531  
Zaak C-261/98, Jur. 2000, p. I-05905  
Zaak C-307/98, Commissie vs België, Jur. 2000, p. I-03933  
Zaak C-371/98, Jur. 2000, p. I-09235, AB 2001, 19, m.nt. Backes, M en R 2001, nr. 1  
Zaak C-374/98, Jur. 2000, p. I-10799, M en R 2001, nr. 24, m.nt. Verschuuren, BR 2001, p. 303 e.v. m.nt. Soppe, AB 2001, 24, m.nt. Backes, JM 2001/43, m.nt. Bouma  
Zaak C-261/98, Portugal, Jur. 2000 p. I-05905, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-387/98, Linster, Jur. 2000, p. I-6917  
Zaak C-152/98, Nederland, Jur. 2001, p. I-3463, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-266/99, Commissie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01981  
Zaak C-333/99, Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01025, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-435/99, Commissie vs Portugal, Jur. 2000, p. I-11179  
Zaak C-144/99, Commissie vs Nederland, Jur. 2001, p. I-03541, AB 2001, 314, m.nt. Van der Burg  
Zaak C-147/00, Commissie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-02387  
Zaak C-139/00, Commissie vs Spanje, Jur. 2002, p. I-06407  
Zaak C-117/00, Jur. 2002, p. I-05335, M en R 2002, nr. 92, m.nt. Verschuuren  
Zaak C-268/00, Commissie vs Nederland, Jur. 2002, p. I-02995, AB 2002, 401, m.nt. Van der Burg  
Zaak C-322/00, Jur. 2003, p. I-11267, M en R 2003, nr. 116, m.nt. Van Rijswijk  
Zaak C-271/00, Steenbergen, Jur. 2002, p. I-10489  
Zaak C-316/00, Commissie vs Ierland, Jur. 2002 p. I-10527  
Zaak T-74/00, T-76/00, T-83/00 tot T-85/00, T-132/00, T-137/00 en T-141/00 Artogodan e.a. vs Commissie (Artogodan I), Jur. 2002, p. II-4945  
Zaak C-60/01, Commissie vs Frankrijk, Jur. 2002, p. I-05679  
Zaak C-130/01, Frankrijk, Jur. 2003, p. I-05829, M en R 2003, nr. 102  
Zaak C-266/01, Préservatrice Foncière, Jur. 2003, p. I-4867

Zaak C-278/01, Commissie vs Spanje, Jur. 2003, p. I-14141  
Zaak C-224/01, Köbler, Jur. 2003, p. I-10239, AB 2003, 429, m.nt. Widdershoven, JB 2004/41, m.nt. Claes  
Zaak C-494/01, Commissie tegen Ierland, Jur. 2005, p. I-3331  
Zaak C-397/01, Pfeiffer, Jur. 2004 p. I-8835, AB 2005, 16, m.nt. Widdershoven  
Zaak C-117/02, Jur. 2004 bladzijde I-5517, M en R 2004, nr. 64, m.nt. Jesse  
Zaak C-127/02, Kokkelvisser, Jur. 2004, p. I-7405, AB 2004, 365, m.nt. Backes, M en R 2005, nr. 4, m.nt. Verschuuren, JM 2004/112, m.nt. Douma  
Zaak C-174/02, Streekgewest Westelijke Noord-Brabant, Jur. 2005, p. I-00085, AB 2005, 118, m.nt. De Moor-van Vugt  
Zaak C-282/02, Ierland, Jur. 2005, p. I-04653, M en R 2005, nr. 77  
Zaak C-304/02, Commissie vs Frankrijk, Jur. 2005, p. I-6263, AB 2006, 345, m.nt. De Moor-van Vugt  
Zaak C-201/02, Wells, Jur. 2004 p. I-723, AB 2004, 150, m.nt. De Moor-van Vugt, M en R 2004, nr. 11, m.nt. Jans  
Zaak C-222/02, Peter Paul, Jur. 2004, p. I-09425, AB 2005, 17, m.nt. Widdershoven  
Zaak C-416/02 Commissie vs Spanje, Jur. 2005, p. I-07487, M en R 2006, nr. 12  
Zaak C-6/04, Jur. 2005 p. I-9017, M en R 2006, nr. 41, m.nt. De Bruin, en J. Zijlmans, Journaal Flora en fauna 2005, nr. 8, p. 212 e.v.  
Zaak C-39/03 P Commissie vs Artogodan e.a. (Artogodan II), Jur. 2003, p. I-7885  
Zaak T-273/03 Merck Sharp & Dohme e.a. vs Commissie, Jur. 2006, p. II-0000  
Zaak C-459/03 Commissie vs Ierland (MOX fabriek ), Jur. 2006, p. I-04635  
Zaak C-105/03, Pupino, Jur. 2005, p. I-5285, ECHR 2005/85, m.nt. Klip  
Zaak C-117/03, Jur. 2005, p. I-00167, JM 2005/46, m.nt. Douma, M en R 2005, nr. 25, m.nt. Verschuuren  
Zaak C-121/03, Commissie vs Spanje, Jur. 2005, p. I-07569  
Zaak C-441/03, Jur. 2005, p. I-03043, M en R 2005, nr. 67, m.nt. Verschuuren  
Zaak C-145/04 Spanje vs Verenigd Koninkrijk ('Gibraltar'), Jur. 2006, p. I-7917  
Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jur. 2006, p. I-11323, M en R 2007, nr. 25, m.nt. van Rijswijk  
Zaak C-67/05, Commissie vs Bondsrepubliek Duitsland, 2005  
Zaak C-33/05, Commissie vs Koninkrijk België, 2005  
Zaak C-191/05, Jur. 2006, p. I-06853, M en R 2007, nr. 1, m.nt. De Bruin  
Zaak C-244/05, Jur. 2006, p. I-08445, M en R 2007, nr. 38, m.nt. Verschuuren  
Zaak C-252/05 Regina, op verzoek van: Thames Water Utilities Ltd tegen South East London Division, Bromley Magistrates' Court, n.n.g  
Zaak C-405/05 Commissie vs Groot-Brittannië en Noord-Ierland, n.n.g  
Zaak C-149/05 Commissie vs Ierland, 14 juni 2007

Zaak C-147/05 Commissie vs Nederland  
Zaak C-340/05, Commissie vs Oostenrijk, 2007  
Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, 2006  
Zaak C-60/22, Commissie vs Portugal, 2006  
Zaak C-60/19, Commissie vs Italië, 2006  
Zaak C-147/07, Commissie vs Frankrijk, 2007

#### Permanent Hof van internationale Justitie

Permanent Hof van internationale Justitie, serie A No 10, 1927 (Lotus) H18p24

#### Jurisprudentie van Nederlandse rechters

##### *Hoge Raad*

HR 23 november 1939, NJ 1940, 242  
HR 16 juni 1950, NJ 1951, 653, m.nt. Verschuuren  
HR 16 juni 1961, NJ 1961, 444  
HR 19 december 1975, NJ 1976, 161  
HR 26 mei 1978, NJ 1978, 615  
HR 30 november 1982, AB 1983, 265, M en R 1983, p. 122  
HR 24 november 1984, NJ 1992, 404  
HR 27 maart 1987, NJ 1987, 727  
HR 26 januari 1990, NJ 1991, 393  
HR 9 februari 1990, NJ 1991, 462  
HR 25 september 1992, AB 1993, 131, m.nt. Van der Meulen  
HR 11 december 1992, NJ 1994, 63.  
HR 28 mei 1993, NJ 1994, 329  
HR 22 oktober 1993, NJ 1995, 717  
HR 25 november 1994, NJ 1995, 650  
HR 25 oktober 1996, Pink Floyd, RvdW 1996/206  
HR (belastingkamer) 21 maart 2001, BNB 2001/238  
HR 30 maart 2001, JB 2001/107  
HR 24 januari 2003, Maple Tree, AB 2003, 120, m.nt. Widdershoven  
HR 21 maart 2003, Waterpakt I, SEW 2004, p. 323, m.nt. Besselink; AB 2004, 39, m.nt. Backes  
HR 7 mei 2004, RvdW 2004/67  
HR 1 oktober 2004, JB 2004/385  
HR 27 september 2005, M en R 2006, nr. 23, m.nt. Hendriks

##### *Gerechtshof*

Hof Den Haag 19 november 1992, Sopar, BR 1993, p. 207, TMA 1993, p. 131  
Hof Den Haag 21 oktober 1999, M en R 2000, nr. 2, m.nt. Verschuuren  
Hof Den Haag 2 augustus 2001, M en R 2001, nr. 95, m.nt. Jans en De Jong  
Gerechtshof Den Haag 27 oktober 2005, M en R 2006, nr. 53 m.nt. Jans

##### *Rechtbank*

Den Haag 14 mei 1996, Gst. 1997, 7054, nr. 8  
Amsterdam 11 september 1996, Acciardi, Rawb 1997, 23, m.nt. De Lange  
Den Haag 10 april 1997, BR 1997, p. 663  
Leeuwarden 17 juli 1998, AB 1998, 405, m.nt. Backes  
Den Haag 30 september 1998, MR 1998, nr. 66, m.nt. Addink  
Den Haag 24 november 1999, MR 2001, nr. 1, m.nt. Van Rijswick  
Den Haag 11 mei 2000 en 28 april 2000, Het Waterschap 2000, p. 659-662, m.nt. Lammers  
Utrecht 6 september 2001, M en R 2001, nr. 55, m.nt. Verschuuren  
Leeuwarden 15 december 2005, JM 2006/38, m.nt. Van der Meijden

##### *President rechtbank*

Pres. Rb. Leeuwarden 25 oktober 2000, M en R 2001, nr. 28, m.nt. Bastmeijer  
Pres. Rb. Breda 6 november 2000, M en R 2001, nr. 27, m.nt. Verschuuren  
Pres. Rb. Haarlem 13 augustus 2007, 07-4927, 07-4923 LJN: BB2335

##### *Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*

ABRvS 15 maart 1991, M en R 1992, nr. 5  
ABRvS 25 april 1994, AB 1994, 399, m.nt. Drupsteen  
ABRvS 12 september 1994, Nieuwsbrief Adviseur Milieubeheer 1994, nr. 94-95  
ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53  
ABRvS 20 november 1995, nr. G05.93.1630  
ABRvS 25 november 1996, MR 1997, nr. 28  
ABRvS 8 augustus 1997, Tholense Veehouder, M en R 1997, nr. 11  
ABRvS 6 april 1998, MR 1999, nr. 48, M en R 1998, nr. 71, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1, m.nt. Van Rijswick  
ABRvS 7 januari 1999, MR 1999, nr. 42, M en R 1999, nr. 91, m.nt. Hoitink  
ABRvS 30 maart 1999, MR 1999, nr. 58, m.nt. Van Rijswick  
ABRvS 11 januari 2000, AB 2000, 301, m.nt. Backes  
ABRvS 21 januari 2000, AB 2000, 129, m.nt. Soppe  
ABRvS 10 februari 2000, M en R 2000 nr. 12, m.nt. Bastmeijer en Verschuuren, JM

2000/77

ABRvS 20 februari 2000, M en R 2000, nr. 122, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 13 juli 2000, AB 2000, 307, m.nt. Soppe  
ABRvS 13 maart 2000, BR 2000, p. 912, m.nt. Soppe  
ABRvS 21 maart 2000, AB 2000, 320, m.nt. Backes  
ABRvS 31 maart 2000, AB 2000, 232, m.nt. Backes  
ABRvS 18 april 2000, MR 2000, nr. 61  
ABRvS 25 augustus 2000, nrs. E03.990202, E03.99.0203 en E03.99.0204, M en R 2000, nr. 118, m.nt. Van Gestel, JM 2000/141, m.nt. Lambers en Zigenhorn  
ABRvS 30 augustus 2000, M en R 2001, nr. 39, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 31 augustus 2000, MR 2000, nr. 56, m.nt. Van Rijswick  
ABRvS 12 september 2000, nr. E03.98.1435  
ABRvS 2 november 2000, AB 2001, 51, m.nt. Van Rijswick  
ABRvS 22 februari 2001, AB 2001, 280, m.nt. Backes  
ABRvS 27 maart 2001, MR 2001, nr. 32, m.nt. Freriks  
ABRvS 12 april 2001, M en R 2002, nr. 37, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 27 april 2001, StAB 01/36  
ABRvS 29 mei 2001, JB 2001/179  
ABRvS 21 juni 2001, JM 2001/115, m.nt. Van der Meijden  
ABRvS 27 juni 2001, JM 2001/116  
ABRvS 11 juli 2001, MR 2001, nr. 38, M en R 2002, nr. 39, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 25 juli 2001, M en R 2002, nr. 26, m.nt. Van der Meijden en Van Rijswick  
ABRvS 5 september 2001, JM 2002/9, m.nt. Van der Meijden  
ABRvS 3 oktober 2001, M en R 2002, nr. 7K  
ABRvS 19 december 2001, M en R 2002, nr. 59  
ABRvS 23 januari 2002, nrs. 20010074/1 en 200100380/1, M en R 2001, nr. 1, m.nt. Van Rijswick  
ABRvS 13 februari 2002, BR 2002, p. 496, m.nt. De Vries  
ABRvS 19 februari 2002, NJB-katern 2002, p. 802  
ABRvS 20 februari 2002, M en R 2002, nr. 99K, JM 2002/48, m.nt. Van der Meijden  
ABRvS 27 maart 2002, JM 2002/76, m.nt. Van der Meijden  
ABRvS 23 oktober 2002, M en R 2003, nr. 4  
ABRvS 23 oktober 2002, M en R 2003, nr. 5, m.nt. Widdershoven en Van Rijswick  
ABRvS 31 oktober 2002, nr. 200100860, besproken in Van Rijswick en Widdershoven 2002 en in M en R 2003, nr. 4 en 5  
ABRvS 13 november 2002, AB 2003, 26, m.nt. Jongma  
ABRvS 20 november 2002, zaaknummer 200105188/1  
ABRvS 4 december 2002, M en R 2003, nr. 93

ABRvS 23 april 2003, M en R 2003, nr. 111K  
ABRvS 9 juli 2003, M en R 2003, nr. 123  
ABRvS 16 juli 2003, AB 2003, 336, m.nt. Backes  
ABRvS 20 augustus 2003, AB 2003, 391, m.nt. Widdershoven  
ABRvS 17 december 2003, nr. 200203042/1  
ABRvS 21 januari 2004, M en R 2004, nr. 32  
ABRvS 18 februari 2004, JM 2004/67, m.nt. Driesprong  
ABRvS 24 maart 2004, M en R 2004, nr. 67, m.nt. Buggenum  
ABRvS 7 april 2004, JB 2004/187, m.nt. MP  
ABRvS 28 april 2004, M en R 2004, nr. 65, m.nt. Jesse en Verschuuren  
ABRvS 18 mei 2004, nr. 200403050/1  
ABRvS 28 juli 2004, AB 2005, 8, m.nt. Michiels  
ABRvS 13 oktober 2004, M en R 2005, nr. 20, m.nt. Van Rijswick  
ABRvS 10 november 2004, AB 2005, 40, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 24 november 2004, M en R 2005, nr. 22 m.nt. Verschuuren  
ABRvS 6 oktober 2005, BR 2005, p. 237, m.nt. Van Zundert  
ABRvS 1 november 2006, AB 2007, 95, m.nt. Van den Broek en Marseille  
ABRvS 23 februari 2005, M en R 2005, nr. 80  
ABRvS 23 februari 2005, AB 2005, 346, m.nt. Michiels  
ABRvS 20 april 2005, AB 2006, 113  
ABRvS 11 mei 2005, AB 2005, 333, m.nt. Verschuuren  
ABRvS 23 november 2005, LM 2006/6, m.nt. Pieters  
ABRvS 7 december 2005 (Boxtel), AB 2006, 67, m.nt. Widdershoven  
ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 99, m.nt. Van Hall  
ABRvS 15 februari 2006, M en R 2006, nr. 73  
ABRvS 15 februari 2006, zaaknummer 200502867/1  
ABRvS 22 maart 2006, M en R 2006, nr. 58, m.nt. Jesse  
ABRvS 26 april 2006, AB 2006, 244, m.nt. Jongma  
ABRvS 3 mei 2006, AB 2006, 254, m.nt. Jongma  
ABRvS 17 mei 2006, M en R 2006, nr. 79  
ABRvS 8 november 2006, JM 2007/17, m.nt. Zijlmans  
ABRvS 7 februari 2007, 200507378/1, LjN: AZ7947  
ABRvS 21 februari 2007, M en R 2007, nr. 44, m.nt. Jans en Verschuuren  
ABRvS 28 februari 2007 (Fortis), AB 2007, 183, m.nt. Widdershoven; M en R 2007, nr. 45, m.nt. Jans en Verschuuren  
ABRvS 7 maart 2007, JM 2007/70, m.nt. Zijlmans  
ABRvS 14 maart 2007, JM 2007/71, m.nt. Zijlmans  
ABRvS 4 april 2007, JM 2007/73, m.nt. Zijlmans, M en R, nr. 70, m.n.t. De Bruin

ABRvS 18 april 2007, JM 2007/89, m.nt. Zijlmans  
ABRvS 18 april 2007, AB 2007, 173, m.nt. Widdershoven  
ABRvS 6 juni 2007, zaaknummer 200607682/1  
ABRvS 27 juni 2007, JM 2007/136, m.nt. Zijlmans  
ABRvS 5 december 2007, AB 2008, 18, m.nt. Widdershoven

#### **Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State**

Vz ABRvS 20 maart 1995, AB 1995, 465, m.nt. Backes  
Vz ABRvS 11 mei 2000, JM 2000/108, m.nt. Van der Meijden  
Vz ABRvS 30 augustus 2000, M en R 2001, nr. 39, m.nt. Verschuuren  
Vz ABRvS 17 augustus 2001, JM 2001/36, m.nt. Van der Meijden  
Vz ABRvS 31 augustus 2001, 200104185/1  
Vz ABRvS, 6 oktober 2006, 200606762/1  
Vz ABRvS 16 december 2006, JM 2007/32, m.nt. Zijlmans

#### **Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State**

AGRvS 27 april 1992, nr. G05.90.0180  
AGRvS 1 september 1992, M en R 1993, nr. 2, m.nt. Gilhuis  
AGRvS 25 september 1992, MR 1992, nr. 13  
AGRvS 15 december 1994, AB 1996, 29

#### **Voorzitter Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State**

Vz AGRvS 19 december 1991, Aramide, AB 1992, 122

#### **College van Beroep voor het Bedrijfsleven**

CBB 19 juli 2000, RAwb 2000/158  
CBB 1 november 2000, Kuhne en Heitz, AB 2001, 32, m.nt. Van der Veen

## LITERATUURLIJST



AARTS E.A. 2006 - G. Aarts, C.J. Bastmeijer, M. van Geilswijk, 'Gedragscodes onder de Flora- en faunawet: een versterking van de soortenbescherming of het zwaard van Damocles', *M en R* 2006-8, p. 478 e.v.

AcW & CAW 2007, Adviescommissie Water (AcW) en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW), *Bruggen bouwen, Nederlands waterbeheer in Europees, grensoverschrijdend perspectief*, Den Haag, 2007.

ALDERS 2007 - E. Alders, 'De Wabo als tegenpool van de Awb, de veelbezongen integratie die eigenlijk helemaal geen integratie is', *BR* 2007, p. 380 e.v.

ALDERS E.A. 2006 - E. Alders, P. Houweling, W. Numan, P. Spigt en E. Topman, *Modernisering algemene regels Wet milieubeheer* (Vereniging voor Milieurecht 2006-6), Den Haag: Juridische Uitgeverij 2006.

AMPT- RIKSEN 2007 - V.W.M.M. Ampt-Riksen, 'De Natuurbeschermingswet 1998 anno 2007', *AR* 2007-5, p. 191-192.

ARENTZ & WOLDENDORP 2005 - B. Arentz, H.E. Woldendorp, 'Soortenbescherming Flora- en faunawet: complexiteit naar climax', *M en R* 2005-4, p. 202 e.v.

BACKES 1993 - Ch.W. Backes, *Juridische bescherming van ecologische waardevolle gebieden* (dissertatie), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

BACKES & SOPPE 1996 - Ch.W. Backes en M.A.A. Soppe, 'Naar een duurzame milieu-effectenrapportage in de ruimtelijke ordening?', *BR* 1996, p. 959-972.

BACKES 1999 - 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: Vermande 1999.

BACKES 2000a - Ch.W. Backes, 'Veel habitat, weinig richtlijnen? Enkele opmerkingen over interpretatie en rechtsgevolgen van de Habitatrichtlijn', in: Ch.W. Backes e.a., *Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn*, (Vereniging voor Milieurecht 2000-4), Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij 2000, p. 7-56.

BACKES 2000b - Ch.W. Backes, 'Vogel- en Habitatrichtlijn - een rode doek voor gemeenten?', *Gemeentestem* 2000 7121, p. 297-305.

BACKES 2000c - Ch.W. Backes, 'Recente ontwikkelingen in het EG-milieurecht', *M en R* 2000-6, p. 157.

BACKES, VAN BUUREN & FRERIKS 2004 - Ch.W. Backes, P.J.J. van Buuren en A.A. Freriks, *Hoofdlijnen natuurbeschermingsrecht* (eerste druk), Den Haag: Sdu uitgevers 2004.

BACKES, FRERIKS & NIJMEIJER 2006a - Ch. Backes, A.A. Freriks, A.G.A. Nijmeijer, *Rechtsvergelijkend onderzoek implementatie artikel 6 Habitatrichtlijn*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS 2006.

BACKES, GILHUIS & KOEMAN 2006b - Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman (red.), *Milieurecht* (zesde, herziene druk), Deventer: Kluwer 2006, vol 6 2006.

BACKES & ROTMEIJER - Ch.W. Backes en M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS 2002.

BACKES & VAN RIJSWICK 1998 - Ch.W. Backes en H.F.M.W. van Rijswick, *Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening in Nederland en Duitsland*, Zwolle/ Utrecht: W.E.J. Tjeenk Willink i.s.m. G.J. Wiarda Instituut 1998.

BACKES & BLOMBERG 2002 - Ch.W. Backes en A.B. Blomberg, 'Gedogen: Europese grenzen en nationale oorzaken. Een onderzoek naar de EG-rechtelijke grenzen aan gedogen en naar gedogen-genererende factoren in het Nederlands milieurecht', in: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Gedogen in het milieurecht* (ECWM 2002-6), Den Haag, 2002.

BACKES & VAN DEN BROEK 2005 - Ch.W. Backes, J.H.C. van den Broek, 'Gebiedsbescherming eindelijk geboden. Herziene Natuurbeschermingswet 1998 in 2005 van kracht', *M en R* 2005-8, p. 474.

BACKES, KRUYT & VAN RIJSWICK 2007 - Ch.W. Backes, R.L. Kruyt en H.F.M.W. van Rijswick, *Nieuwe mogelijkheden tot regulering van waterkwaliteitseisen in Nederland*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht Universiteit Utrecht 2007.

VAN BEELEN 2007 - P. van Beelen, *Ecologische risicobeoordeling grondwater* (RIVM briefrapport-711701055/2007).

BESSELING 2002 - P. Besseling e.a., *Evaluatie flankerend beleid Meststoffenwet*, Expertisecentrum LNV, maart 2002.

BOEREMA, VAN SPAANDONK & VREUGDENHIL - L. Boerema, J.A.M. van Spaandonk, A.S. Vreugdenhil (red.), *Flora- en faunawet* (losbladig commentaar), Den Haag: Sdu.

BOHNE 2005 - Eberhard Bohne (ed.) Tagungsband 'Ansätze zur Kodification des Umweltrechts in der Europäischen Union: Die Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in nationales recht' (*Schriftenreihe der Hochschule Speyer*, Band 169), Berlin: Duncker & Humblot 2005.

BOLKESTEIN E.A. 2007 - J. Bolkestein, L. van der Meide, H. van Rijswick en J. Spier, *De nieuwe Waterwet* (Vereniging voor Milieurecht 2007-2), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007.

VAN DER BOLL & VAN DER AREND 2007 - N. van der Boll, S. van der Arend, 'Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief', *Bestuurswetenschappen* 2007-2, p. 31-44.

VAN DER BOLT E.A. 2003 - Van der Bolt e.a., Aquarein, *Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij* (Alterra-rapport 835), 2003.

BRAAMS 1996 - A.M.C. Braams, 'Acties en sancties bij inbreuken op de Europese aanbestedingsrichtlijnen', *Bouwrecht* 1996, p. 972-986.

BAUW & BRANS 2003 - E. Bauw & E.H.P. Brans, *Milieuprivaatrecht*, Deventer: Kluwer 2003.

BETLEM & ROOD 1992 - G. Betlem & E. Rood, 'Francovich-aansprakelijkheid. Schadevergoeding wegens schending van het gemeenschapsrecht', *Nederlands Juristenblad* 1992, p. 250-255.

BETLEM 1993 - G. Betlem, *Civil Liability for Transfrontier Pollution. Dutch Environmental Tort Law in International Cases in the Light of Community Law*, Dordrecht: Martinus Nijhoff 1993.

BETLEM 1996 - G. Betlem, 'Legal Barriers to Liability for Cross-Border Non-Point Source Pollution', in: J.M. van Dunné (red.), *Non-Point Source River Pollution: The Case of the River Meuse*, Den Haag: Kluwer 1996, p. 145-157.

BETLEM 2002 - G. Betlem, 'Overheidsacties en het begrip 'burgerlijke en handelszaken' uit de EEX-Verordening', *Overheid en Aansprakelijkheid* 2002, p. 35-40.

BELINFANTE 1973 - W.G. Belinfante, 'Het Europese verdrag inzake de immuniteit van Staten', *Mededelingen Nederlandse Vereniging van Internationaal Recht* 68, Deventer: Kluwer 1973, p. 5-36.

VAN DEN BERG 1990 - A.V. van den Berg, 'Grensoverschrijdende milieuwetgeving', in: *Grensoverschrijdende milieuwetgeving, Europeesrechtelijke, internationaalrechtelijke en nationaalrechtelijke aspecten* (Verslag van de vierentwintigste ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht gecombineerd met de ledenvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Europees Recht op 24 november 1989), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1990, p. 4-36.

VAN DEN BERG, VAN HALL & VAN RIJSWICK 2003 - J.T. van den Berg, A. van Hall en H.F.M.W. van Rijswick, *Waterstaats- en waterschapsrecht* (derde druk), Den Haag: Kluwer 2003.

BIANCHI 1997 - A. Bianchi, 'Overcoming the hurdle of state immunity in the domestic enforcement of international human rights', in: B. Conforti & F. Francioni (red.), *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1997, p. 405-439.

BIERBOOMS 1994 - P.F.A. Bierbooms, 'Privaatrechtelijk kostenverhaal door de overheid. Enige leerstukken ter begrenzing van het civiele aansprakelijkheidsrecht in samenhang met de aansprakelijkheid jegens de overheid', in: J.M. van Dunné (red.), *Milieu en aansprakelijkheid*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 3-27.

BRANS 2005 - E.H.P. Brans, 'De EU-Richtlijn Milieuaansprakelijkheid', *BR* 2005, p. 14-28.

BRIGGS 2002 - A. Briggs, *Civil Jurisdiction and Judgments* (onder redactie van P. Rees), London: LLP 2002.

VAN DEN BROEK 2001 - G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding, Het recht op*

planschadevergoeding bij wijziging van het planologische regime (dissertatie, Utrecht), Utrecht, 2001.

VAN DEN BROEK 2005 - J.H.G. van den Broek, 'Bedrijvige beestjes blijven beschermd. Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten verruimd', *BR* 2005, p. 369 e.v.

VAN DEN BROEK 2007 - J.H.G. van den Broek, 'IPPC-proof op 3 oktober 2007', *M en R* 2007-2, p. 82.

CAW 2002 - Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Die op water is, moet varen*, Den Haag, 2002.

CAW 2004 - Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Samenwerking over de grenzen, Relatie tussen Europese Kaderrichtlijn water en internationale verdragen*, Den Haag, 2004.

CAW 2005 - Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Voorontwerp Waterwet, voldoende waarborgen voor een duurzaam en samenhangend watersysteembeheer?*, Den Haag 2005.

CAW 2007 - Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, *Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Kansen voor het mariene milieu*, Den Haag, 2007.

COMIJS 1998 - D.E. Comijs, *Europese structuurfondsen*, Deventer: Kluwer 1998.

DHV 2006 - DHV-rapport, *KRW en drinkwater uit rijkswateren, gevolgen van de Kaderrichtlijn water voor bescherming drinkwatervoorziening uit rijkswateren*, Ministerie V&W/RWS/RIZA, December 2006.

DHV 2007 - DHV-rapport, *Grensoverschrijdend waterbeheer in Nederland, Verkennend onderzoek ten behoeve van AcW/CAW (nr. A7563)*, 2007.

DIEPERINK 1997 - C. Dieperink, *Tussen zout en zalm, Lessen uit de ontwikkeling van het regime inzake de Rijnvervuiling* (dissertatie), Amsterdam 1997.

DIEPERINK & GLASBERGEN 1999 - C. Dieperink en P. Glasbergen, 'Het beheer van onze internationale rivieren: lessen uit de ontwikkeling van de Rijn-, Maas- en Scheldec commissies', in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad: Vermande 1999.

VAN DIJK 1996 - G. van Dijk, 'Waterkwaliteit', in: *Europese milieurechtspraak* (Vereniging voor Milieurecht 1996-1), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 96 e.v.

VAN DIJK, HAVEKES & HELDENS 1998 - G.R.M. van Dijk, H.J.M. Havekes en W.G.M. Heldens, 'De Europese Kaderrichtlijn water', *Het Waterschap* 1998, p. 1026-1035.

VAN DIJK & HAVEKES 1999 - G.R.M. van Dijk en H.J.M. Havekes, 'Europees waterbeleid en de lokale overheid', *Ars Aequi*, mei 1999.

DIMITROV 2007 - S.N.A. Dimitrov, 'Grensoverschrijdende toegang tot de rechter in milieuzaken', in: M.V.C. Aalders en R. Uylenburg, *Het milieurecht als proeftuin*, Groningen: Europa Law Publishing 2007.

VAN DER DOES & DE WIJKERSLOOTH 1985 - J.A.E. van der Does & J.L. de Wijkerslooth, *Onrechtmatige overheidsdaad*, Deventer: Kluwer 1985.

DRUPSTEEN 1999 - Th.G. Drupsteen, 'Brede rivieren en oneindig laagland', *Ars Aequi* mei 1999, p. 32 e.v.

DRUPSTEEN 2006 - Th.G. Drupsteen, 'Een brede kijk, het specialiteitsbeginsel en ede Waterwet', in: Drupsteen, Havekes en Van Rijswick (red.), *Weids Water, Opstellen over waterrecht*, Den Haag: Sdu 2006.

DUURSEMA, VAN DER MOLEN & OOSTERLOO 2006 - G. Duursema, D. van der Molen en W. Oosterloo, 'Van Praag naar Ommen: formuleren van ecologische doelen voor de Kaderrichtlijn water, H<sub>2</sub>O 2006-16, p. 37-40.

FIETEN 2006 - R.M. Fieten, 'Instandhoudingsdoelstellingen; de rode draad in de gebiedsbescherming van de herziene Natuurbeschermingswet 1998', *M en R* 2006-4, p. 216 e.v.

FRERIKS 2001 - A.A. Freriks, 'Natuurbeschermingswet 1998: implementatie van richtlijnverplichtingen voltooid?', *M en R* 2001-1.

FRERIKS 2004 - A.A. Freriks, 'Hof beantwoordt prejudiciële vragen in het kokkelvisserij-arrest', *Journaal Flora en fauna* 2004-5, p. 116 e.v.

FRERIKS 2005 - A.A. Freriks, Kroniek Europees recht, '(Herziene) Natuurbeschermingswet 1998 in werking; implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen nadert voltooiing', *TMA* 2005-6, p. 207 e.v.

FRERIKS 2006 - A.A. Freriks, 'Kroniek Europees recht, Actualiteiten natuurbeschermingsrecht', *TMA* 2006-4, p. 147 e.v.

VAN GESTEL 2004 - R.A.J. van Gestel, 'Europeanisering en flexibilisering van de Wet milieubeheervergunning', *M en R* 2004-10, p. 598 e.v.

GRIMEAUD 2001 - D. Grimeaud, 'Reforming EU Water Law, Towards Sustainability', *European Environmental Law Review* March 2001.

GRIMEAUD 2004 - D. Grimeaud, 'The EC Water Framework Directive - An Instrument for Integrating Water Policy', *RECIEL* 13-1, 2004.

VAN DE GRONDEN 1998 - J.W. van de Gronden, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 1998.

GROOTHUIJSE & VAN RIJSWICK 2005 - F. Groothuijse en H. van Rijswick, 'Water en ruimtelijke ordening: méér dan de watertoets! (I)', *Bouwrecht* maart 2005, p. 193-210.

VAN HALL 2002 - A. van Hall, 'Integraal waterbeleid vraagt om een integrale regelgeving', in: M. Lurks, W. den Ouden, J.E.M. Polak, en A.E. Schilder (red.), *De grootste gemene deler, Opstellen aangeboden aan prof.mr. Th.G. Drupsteen*, Deventer: Kluwer 2002, p. 339-354.

HAVEKES 1997 - H.J.M. Havekes, 'De Wet verontreiniging oppervlaktewateren', in:



A. van Hall (red.), *Waterbeheerswetgeving*, Lelystad: Vermande 1997, p. 103-104.

HAVEKES 1999 - H.J.M. Havekes, 'Het hete hangijzer van de integrale waterwet', in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad: Vermande 1999.

HAVEKES 2005 - H.J.M. Havekes, 'Het voorontwerp Waterwet', *M en R* 2005-10, p. 628-632.

HAVEKES 2006 - H.J.M. Havekes, 'Het wetsvoorstel verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken', *M en R* 2006-9, p. 534 e.v.

DE HEER E.A. 2004a - De Heer, J., Nijwening, S., De Vuyst, S., Smit, T., Groenendijk, J. and Rijswick, H.F.M.W. van, *Towards Integrated Water Legislation in the Netherlands, Lessons from other countries*, The Hague: Ministerie van Verkeer en Waterstaat/RIZA 2004.

DE HEER E.A. 2004b - De Heer, J., Nijwening, S., De Vuyst, S., Smit, T., Groenendijk, J. and Rijswick, H.F.M.W. van, *Towards Integrated Water Legislation in the Netherlands, Lessons from other countries, Case study reports*, Hague: Ministerie van Verkeer en Waterstaat/RIZA, 2004.

HEIDA 2000 - H.P. Heida, 'Naar een integrale waterwet?', in: *Lex aquarum. Liber amicorum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000.

HESS 1992 - B. Hess, *Staatenimmunität bei Distanzdelikten. Der private Kläger im Schnittpunkt von zivilgerichtlichem und völkerrechtlichem Rechtsschutz*, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung 1992.

HESSEL 2000 - B. Hessel, 'De relatie tussen de Europese regelgever en de decentrale overheden vanuit decentraal perspectief: preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid', in: E.B. Pronk en M.H.A.F. Lokin (red.), *De Europese regelgever en de decentrale overheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.

HESSEL 2005 - B. Hessel, 'Het kabinetsstandpunt over de Europese dimensie van het toezicht: een aansporing voor gemeenten om Europees recht nog meer serieus te nemen', *Gemeentestem* 2005, 7225, p. 117-128.

HEY & VAN RIJSWICK 2007 - E. Hey en H.F.M.W. van Rijswick, 'De stroomgebiedsbenadering als impuls voor transnationaal waterbeheer; de Kaderrichtlijn water en de verhouding tot internationale verdragen', *TO* 2007-1, p. 10-20.

HOITINK & DU MANOIR- SCHUTTE 2004 - J.E. Hoitink en M.P.E. du Manoir-Schutte, 'Europese Hof verduidelijkt toetsingskader artikel 6 Habitatrictlijn', *TO* 2004-6, p. 238 e.v.

HOITINK & DE LOOIJ 2007 - J.E. Hoitink en I.M.A.M. de Looij, *Nadeelcompensatie in beeld, Onderzoek in opdracht van het ministerie van VenW naar de mogelijkheid van harmonisatie van nadeelcompensatieregelingen*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en

Waterstaat 2007.

HOSMAN 1990 - A.P.M. Hosman, 'Bodemlozingen aan regels gebonden', *Gemeentestem* 1990 6903, p. 289-293.

HOWARTH & MCGILVIRAY 2001 - W. Howarth en D. McGilviray, *Waterpollution and water quality law*, Crayford, 2001.

VAN DE JAGT 2006 - J.A.E. van der Jagt, *Milieuconvenanten gehandhaafd*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2006.

JANS 1992 - J.H. Jans, *Over grenzen van Europees milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.

JANS 2000 - J.H. Jans, *Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2000.

JANS E.A. 2002 - J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

JANS 2007 - J.H. Jans, *European Environmental Law* (derde druk), Groningen: Europa Law Publishing 2007.

JESSURUN D'OLIVEIRA 1981 - H.U. Jessurun d'Oliveira, 'Internationale jurisdictie en milieustrafrecht. Een weerwoord', *M en R* 1981, p. 58-62.

JONG 2007 - Pieter Jong, 'Gemeentelijke watertaken en zorgplichten', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes, H.F.M.W. van Rijswick (red.), *Weids water. Opstellen over waterrecht* (Van Hall-bundel), Den Haag: Sdu uitgevers 2007

JONGMA 2002 - M.P. Jongma, *De milieuvergunning, een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, (dissertatie, Utrecht), Deventer: Kluwer 2002.

JONGMA 2006 - M.P. Jongma, 'De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht', *M en R* 2006-6, p. 346 e.v.

JURGENS & WIDDERSHOVEN 2007 - G.T.J.M. Jurgens & R.J.G.M. Widdershoven, 'De betekenis van de invoering van een relativiteitseis voor de rechtsbescherming in het waterrecht', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, *Weids water. Opstellen over waterrecht* (Van Hall-bundel), Den Haag: Sdu uitgevers 2007.

KAPTEYN & VERLOREN VAN THEMAAT 1995 - P.J.G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer 1995.

KEESSEN 2007 - A. Keessen, 'Reducing the Judicial Deficit in Multilevel Environmental Regulation: the Example of Plant Protection Products', *EELRev.* 2007-18, p. 26-36.

KEESSEN, DOTINGA & VAN RIJSWICK 2007 - A. Keessen, H. Dotinga en H. van Rijswick, 'Van Helsinki via Brussel naar Roermond en terug, grensoverschrijdend

stroomgebiedbeheer', in: A. Blomberg, T. de Gier, M. van Rijswick en R. Widdershoven (red.), *Van Utrecht via Europa naar Maastricht, Opstellen over de betekenis van het Europees recht voor het omgevingsrecht en het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2007.

KEETMAN & VERHALLEN 2006 - W. Keetman en A. Verhallen, 'Grensoverschrijdend Vechtwerk: op naar betere Nederlands-Duitse samenwerking met de KRW?', *H<sub>2</sub>O* 2006-21.

VON KEITZ & SCHMALHOLZ 2002 - Von Keitz, Schmalholz (red.), *Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie*, ESV, 2002.

VAN KEMPEN 2007 - J.J.H. van Kempen, *Interstatelijke civiele sancties wegens grensoverschrijdende milieuvervuiling. Hindernissen en kansen*, Utrecht, 2007.

KISTENKAS, BUGTEREN & STEINGRÖVER 2006 - F. Kistenkas, R. Bugteren, E. Steingröver, 'Significantie in de rechtspraak; De Achilleshiel van de habitattoets?' *Journaal Flora en fauna* 2006-8, p. 207 e.v.

KLAASSEN 2008 - S. Klaassen, 'KRW biedt geen mogelijkheid tot uitstel in Natura 2000 gebieden', *H<sub>2</sub>O* 2008, p. 4-5.

KLINGE-VAN ROOIJ 2006 - I. Klinge-Van Rooij, 'Grensoverschrijdende rechtsbescherming bij bestuursrechtelijke procedures tussen Nederland en Duitsland, Toegang tot de rechter - juridische belemmering of praktijkprobleem?', *TMA* 2006-3, p. 80-88.

KNIJFF & VAN RIJSWICK 2001 - C.L. Knijff, H.F.M.W. van Rijswick, 'Duurzaam ruimtegebruik', in: P.P.J. Driessen, F.C.M.A. Michiels en E.J. Molenaar (red.), *Duurzaam ruimtegebruik vraagt om verdergaande integratie*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2001, p. 177-194.

KOOIJMANS 2000 - P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht*, Deventer: Kluwer 2000.

DE KRAMER & TEESING 2007 - T. de Kramer en N. Teesing (red.), *De nieuwe Waterwet*, (Vereniging voor Milieurecht 2007-2), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007.

LAMMERS 2005 - O. Lammers, 'Waterschappen nemen voortouw met eigen gedragscode Flora- en faunawet', *Het Waterschap* 2005-9, p. 14-15.

LEFEBER 2000 - R. Lefebber, 'De Europese regelgever en de decentrale overheden: preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid', in: E.B. Pronk en M.H.A.F. Lokin (red.), *De Europese regelgever en de decentrale overheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.

VAN MAANEN & DE LANGE 2000 - G.E. van Maanen en R. de Lange, *Onrechtmatige overheidsdaad*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

MAAT 1997 - B. Maat, 'Grensoverschrijdende verontreiniging van internationale waterlopen', *TMA* 1997, p. 68-75.

MACRORY & TURNER 2002 - Richard Macrory and Sharon Turner, 'Participatory rights, transboundary environmental governance and EC law', *CMLRev.* 2002.

MAES & LAVRYSEN 2003 - F. Maes & L. Lavrysen (red.), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*, Brugge: Die Keure 2003.

MALANCZUK 1997 - P. Malanczuk, *Akehursts Modern Introduction to International Law*, London: Routledge 1997.

MARSCHIK 1997 - A. Marschik, *Subsysteme im Völkerrecht. Ist die Europäische Union ein „Self-Contained Regime“?*, Berlin: Dunker & Humblot 1997.

MATRIX 2007 - Matrix, *The Water Framework Directive, Legal opinion on 'disproportionate cost'*, onderzoek in opdracht van het WNF, Juni 2007.

MENDELTS 2006 - P. Mendelts, 'Beheerplannen voor natuurgebieden', *M en R* 2006-8, p. 486 e.v.

MEIJER 2004 - R. Meijer, 'De zaak Wells: verzuim milieu-effectbeoordeling uit te voeren. Gevolgen van een toegestaan beroep op de Mer-richtlijn door een particulier. *Kroniek Europees Recht TMA* 2004-5, p. 184 e.v.

MICHIELS, NIJMEIJER & VAN DER VELDEN 2007 - F.C.M.A. Michiels, A.G.A. Nijmeijer en J.A.M. van der Velden, *Het wetsvoorstel Wabo*, Publikatie van de Vereniging voor Bouwrecht, nr. 35, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht, 2007.

DE MOEL, VERBERK & VAN DIJK. 2004 - Moel, P.J. de, Verberk, J.Q.J.C., Dijk, J.C. van, *Drinkwaterprincipes en praktijk*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

VAN DER MOLEN & EMMRICH 2007 - J. van der Molen en H. Emmrich, 'Grensoverschrijdend samenwerken bij het beheer van de Vecht', *Het Waterschap* 2007-6, p. 22-25.

MONTFORTS, DE KNECHT & HANSLER 2001 - M.H.M.M. Montforts, J.A. de Knecht en R.J. Hansler, *Een beleidsanalyse van de milieubeoordeling van diergeneesmiddelen*, RIVM, CSR-rapport 08464A00, Bilthoven, 2001.

MONTFORTS E.A. 2006 - M.H.M.M. Montforts, A.A. Freriks, A.M. Keessen, H.F.M.W. van Rijswick en S. Wuijts, *De relatie tussen productregistratie en waterkwaliteitsregelgeving: geneesmiddelen, diergeneesmiddelen en veevoederadditieven*, RIVM-rapport 601500003/2006, Bilthoven, 2006.

MOSTERT 2007 - E. Mostert, *Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven*, Onderzoek voor de CAW/AcW, juli 2007.

NEUMANN & WOLDENDORP 2002 - F. Neumann en H.E. Woldendorp, 'De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn', *TO* 2002- 2, p. 46.

NEURAY 2005 - Jean-Francois Neuray (ed.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, Droit européen, Droit interne - Droit compare*, Bruxelles: Bruyant 2005.

NOLLKAEMPER 1993 - A. Nollkaemper, *The Legal regime for transboundary water*

*pollution*, Dordrecht: Nijhoff 1993.

NOLLKAEMPER 1998 - P.A. Nollkaemper, 'How public international (environmental) law can furnish a rule of decision in civil litigation', *TMA* 1998, p. 3-11.

NOLLKAEMPER & DE VILLENEUVE 2007 - A. Nollkaemper en C. de Villeneuve, 'Recht van internationale waterlopen', in: N. Horbach, R. Lefeber en O. Ribbelink (red.), *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2007, p. 783-790.

PONTIER & BURG 2004 - J.A. Pontier & H.J.M. Burg, *EU Principles on Jurisdiction and Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters. According to the case law of the European Court of Justice*, Den Haag: T.M.C. Asser Press 2004.

PRECHAL 1995 - S. Prechal, *Directives in European Community Law, A study on EC directives and their enforcement by national courts*, Oxford: Clarendon 1995.

DE PUTTER & ROBBE 2005 - P. de Putter, J. Robbe, 'Alle regen komt van boven, maar wat kan de gemeente ermee?', *TO* 2005-2, p. 45 e.v.

VAN RAVELS 2005 - B.P.M. van Ravels, 'De reikwijdte van het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten: een grensverkenning', in: P.F.A. Bierbooms e.a., *Aspecten van aansprakelijkheid*, Den Haag 2005, p. 73-96

VAN RAVELS 2006 - B. van Ravels, 'Bergingsgebieden, schadevergoeding en de Waterwet', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, (red.), *Weids Water, Opstellen over waterrecht*, Den Haag: Sdu 2006.

VAN RIJN 2007 - T.P.J.N. van Rijn, 'Niet-nakomen arresten Hof door de lidstaten, Nieuw beleid Europese Commissie', *NTER* 2007, p. 43-47.

VAN RIJSWICK 1999 - H.F.M.W. van Rijswick, 'Een goede toestand van het oppervlaktewater', in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad: Vermande 1999.

VAN RIJSWICK 2001 - H.F.M.W. van Rijswick, *De kwaliteit van water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater* (Europese monografieën 70), Deventer: Kluwer 2001.

VAN RIJSWICK & WIDDERSHOVEN 2002 - H.F.M.W. van Rijswick en R.J.G.M. Widdershoven, 'Een gemiste kans: de tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen', *TO* 2002-6.

VAN RIJSWICK 2003a - H.F.M.W. van Rijswick, 'EC Water Law in Transition: the Challenge of Integration', in: *Yearbook of European Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press 2003, p. 249-304.

VAN RIJSWICK 2003b - H.F.M.W. van Rijswick (ed.), *The Waterframework Directive, Implementation into German and Dutch Law*, Utrecht: CELP/NILOS 2003.

VAN RIJSWICK 2003c - H.F.M.W. van Rijswick, 'Op orde en in goede toestand: het waterkwantiteitsbeheer en de Europese Kaderrichtlijn Water', *M en R* (themanummer water) november 2003, p. 317-323.

VAN RIJSWICK 2004a - H.F.M.W. van Rijswick, 'Het Nederlandse mestbeleid te kakken gezet', *NTER* 2004, p. 48 e.v.

VAN RIJSWICK 2004b - H.F.M.W. van Rijswick, 'Consequences of the new Groundwater Directive for Infiltration for the Purpose of the Drinking-Water Supply', *European Environmental Law Review* December 2004, p. 327-334.

VAN RIJSWICK 2004c - H.F.M.W. van Rijswick, *Kansen uit de Kaderrichtlijn water*, Stichting Reinwater, 2004.

VAN RIJSWICK 2005 - H.F.M.W. van Rijswick, 'Een doekje voor het bloeden?', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Lex Dura, Sed Lex, Opstellen over de handhaving van omgevingsrecht*, Kluwer: Deventer 2005.

VAN RIJSWICK & WIDDERSHOVEN 2004 - H.F.M.W. van Rijswick & R.J.G.M. Widdershoven, 'Rechtstreekse werking van richtlijnen in driehoeksverhoudingen', *NTER* 2004-3.

VAN RIJSWICK & WIDDERSHOVEN 2005 - H.F.M.W. van Rijswick, R.J.G.M. Widdershoven, 'Doorwerking van het EG-recht, in het bijzonder in het waterbeheer', *TMA* 2005-2, p. 51.

VAN RIJSWICK 2006 - H.F.M.W. van Rijswick, 'Klimaatverandering en water, Biedt het voorontwerp Waterwet voldoende instrumenten voor een adaptief waterbeheer?', in: *Klimaatverandering en rechtsontwikkeling anno 2005* (Vereniging voor Milieurecht 2006-4), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2006, p. 267-282.

VAN RIJSWICK E.A. 2006 - H.F.M.W. van Rijswick, P.P.J. Driessen, Ch.W. Backes, C. Dieperink, A.A.J. de Gier en F.A.G. Groothuijse, *Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid, enkele toekomstschetsen voor de externe integratie van water en ruimtelijke ordening*, Utrecht: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS 2006.

VAN RIJSWICK 2007a - H.F.M.W. van Rijswick, 'De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen', *M en R* 2007-7.

VAN RIJSWICK 2007b - H.F.M.W. van Rijswick, 'Wie is er bang voor de Kaderrichtlijn water? De betekenis van de Kaderrichtlijn water voor de landbouw', *Agrarisch Recht* 2007-1, p. 10.

VAN RIJSWICK 2007c - H.F.M.W. van Rijswick, 'De Waterwet in relatie tot andere delen van het omgevingsrecht', in: T. de Kramer en N. Teesing (red.), *De nieuwe Waterwet* (Vereniging voor Milieurecht, 2007-2), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007, p. 23-40.

VAN RIJSWICK & GROOTHUIJSE 2007 - H.F.M.W. van Rijswick en F.A.G. Groothuijse, 'Het wetsvoorstel Waterwet', *Agrarisch Recht* 2007- 6.

VAN RIJSWICK & VOGELZANG-STOUTE 2007 - H.F.M.W. van Rijswick en E.M. Vogelzang-Stoute, *De Kaderrichtlijn water en Gewasbeschermingsmiddelen*, Utrecht: Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam, Centrum voor

Omgevingsrecht 2007.

VAN ROSSUM 2005 - A.A. van Rossum, 'Civielrechtelijke aansprakelijkheid voor overheidstoezicht', in: *Toezicht* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2005-1), Deventer: Kluwer 2005, p. 1-123.

DE SADELEER, ROLLER & DROSS 2005 - N. de Sadeleer, G. Roller, M. Dross (eds.), *Access to justice in environmental matters and the role of NGOs; empirical findings and legal appraisal*, Groningen: Europa Law Publishing 2005.

DE SAVORNIN LOHMAN 2007 - A.F. de Savornin Lohman, 'De afweging tussen economie en natuurbescherming in jurisprudentie en beleid', *M en R* 2007-1.

SCHREUER 1988 - C.H. Schreuer, *State Immunity: Some Recent Developments*, Cambridge: Grotius 1988.

SCHUELER 2002 - B.J. Schueler, *Goede besluiten met slechte gevolgen. De verplichting tot nadeelcompensatie in het bestuursrecht*, (VAR-reeks 128), Den Haag, 2002.

SCHUELER 2003- B.J. Schueler, *Het zand in de machine. Over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming*, Amsterdam: Vossiuspers UvA 2003.

SEVENSTER 2005 - H. Sevenster, 'Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen deelt gereedschap uit', *TO* 2005, p. 113.

SOPPE 2005 - M. Soppe, *Milieueffectrapportage en ruimtelijke ordening. Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieu-effectrapportage in de ruimtelijke ordening* (Monografieën bouwrecht), 2005, p. 195 e.v.

SOPPE 2006 - M. Soppe, 'Stand van zaken: wijziging Nederlandse mer-regeling vanwege communautaire verplichtingen', *TMA* 2006-1, p. 13 e.v.

SPAANS & MICHIELS 2000 - L.A.J. Spaans en F.C.M.A. Michiels, *De waarde(n) van milieukwaliteitseisen*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2000.

SPIEGEL 2001 - J. Spiegel, *Vreemde staten voor de Nederlandse rechter. Immunitet van jurisdictie en van executie* (proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam), Amsterdam: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

SPRONG 2007 - R. Sprong, 'Gedragscodes Flora- en faunawet, verbinding tussen wet en praktijk!?', *Journaal Flora en fauna* 2007-1, p. 3 e.v.

VAN SPRUNDEL 2001 - L. van Sprundel, 'Europese Kaderrichtlijn water: klaar voor het stroomgebiedbeheersplan', *Het Waterschap* 2001.

STRIKWERDA 2002 - L. Strikwerda, *Inleiding tot het Nederlandse Internationaal Privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2002.

SYNCERA WATER E.A. 2005 - Syncera Water, Arcadis, Instituut voor Milieuvraagstukken (VU) en Centrum voor milieurecht (UvA), *Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water*, rapport in opdracht van RIZA, 14 april 2005.

THEMANUMMER WABO TO - Themanummer Wabo, *TO* 2006-4.

TUBBING 2006 - A.M.C.C. Tubbing, 'Gedragscode zorgvuldig bosbeheer en de strafrechtelijke handhaving van artikel 8-12 Flora- en faunawet', *TO* 2006-3, p. 93 e.v.

UYLENBURG 2005 - R. Uylenburg, 'Mechanische Kokkelvisserijen het Europese Hof van Justitie', *NTER* 2005-3/4, p. 74 e.v.

UYLENBURG 2006 - R. Uylenburg, 'De Natuurbeschermingswet 1998 in uitvoering', *TO* 2006-3, p. 85 e.v.

VERHEIJ 2006 - N. Verheij, 'Uit zuinigheid naar relativiteit, een Schutznorm in het bestuursrecht', in: A.W. Heringa e.a. (red.), *Het bestuursrecht beschermd* (Stroinkbundel), Den Haag: Sdu Uitgevers 2006.

VELDKAMP 1998 - B.M. Veldkamp, *Implementatie van EG-milieurichtlijnen in Nederland*, Deventer: Kluwer 1998.

VAN DER VELDEN 2003 - J.A.M. van der Velden, 'De habitattoets: schrikbeeld of vogelverschrikker', in: B.P.M. van Ravels, M.A. van Voorst van Beest (red.), *Natuurlijk van belang*, Deventer, 2003.

VELTCAMP HELBACH 2006 - Lotte Veltcamp Helbach, *De stroomgebiedbenadering in de Kaderrichtlijn Water: samenwerkingsverplichtingen tussen lidstaten binnen hetzelfde stroomgebied* (PM scriptie, UU), 2006.

VELTMAN 2002 - J. Veltman, 'De Natuurbeschermingswet opnieuw op de heling', *M en R* 2002-4.

VELNER & EKKENDONK 2004 - R. Velner et al. (deel A) en F. Ekkendonk (deel B), *Normenstelsels en beschermingszones; Implicaties van KRW-implementatie voor normen voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwater en een filosofie voor beschermingszones rond innamepunten*, DHV in opdracht van het Ministerie Van V&W/RWS/RIZA, Amersfoort, 2004.

VERSCHUUREN 2000 - J.M. Verschuuren, *De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europese en internationaal milieurecht*, Deventer: Kluwer 2000.

VERSCHUUREN 2001 - J.M. Verschuuren, 'Over kokkels, hamsters en woelmuizen: de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland', *NTER* 2001-4.

VERSCHUUREN 2005 - J.M. Verschuuren, 'Naar integratie van waterwetgeving: het voorontwerp Waterwet', *TO* 2005-4, p. 124-132.

DE VILLENEUVE 1996 - C.H.V. de Villeneuve, 'Consistentie, transparantie en subsidiariteit - naar samenhang in het internationaal waterbeheer', *M en R* (themanummer water), december 1996, p. 247-251.

DE VILLENEUVE 1998 - C.H.V. de Villeneuve, *Water: ontwikkelingen in (inter)nationale regelgeving en beleid* (Vereniging voor milieurecht 1998-2), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

DE VILLENEUVE 2000 - C.H.V. De Villeneuve, 'Grenswaterlopen en de

stroomgebiedbenadering', in: *Lex aquarum. Liber amicorum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000.

VOS & JANSEN 2005 - J. Vos en M. Jansen, *Options for emission control in European legislation in response to the requirements of the Water Framework Directive*, RIVM-rapport 601300003/2005, Bilthoven, 2005.

VOS & BLOMBERG 2007 - H.W. de Vos, A.B. Blomberg, 'De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: meer dan procedurele integratie?', *Regelmaat* 2007-2, p. 54 e.v.

WAELEBROECK 1997 - D.F. Waelbroeck, 'Treaty violations and liability of Member States: the effect of the Francovich case law', in: T. Heukels & A. McDonnell (red.), *The Action for Damages in Community Law*, Den Haag: Kluwer 1997, p. 311-337.

VAN DER WERF 2007 - S. van der Werf, 'Aansprakelijkheid en verantwoordelijkheidsverdeling binnen gedragscodes', *Journaal Flora en fauna* 2007-2, p. 35 e.v.

WIDDERSHOVEN 1996 - R.J.G.M. Widdershoven, 'Naar een bestuurs(proces) rechtelijk Ius Commune' (VAR-reeks 116), Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1996, p. 97-200.

WIDDERSHOVEN 1997 - R.J.G.M. Widdershoven, 'Aansprakelijkheid van decentrale overheden voor schendingen van EG-recht', *Regelmaat* 1997-3, p. 87-97.

WIDDERSHOVEN 2000 - R.J.G.M. Widdershoven, 'Decentrale overheden: het EG-recht en de aansprakelijkheidsrisico's', *Gemeentestem* 2000 7119, p. 241-248.

WIDDERSHOVEN 2004 - R.J.G.M. Widdershoven, 'Rechtsbescherming in het milieurecht in Europees perspectief', *M en R* 2004-9, p. 530-540.

WIDDERSHOVEN & ORTLEP 2004 - R.J.G.M. Widdershoven & R. Ortlep, 'Schendingen van EG-recht door rechter', *Overheid & Aansprakelijkheid*, p. 34-48.

WIDDERSHOVEN 2006 - R.J.G.M. Widdershoven, 'De invloed van het EG-recht en het EVRM op de Nederlandse bestuursrechtspraak', in: *JB-plus Verklaard* 2006, p. 26-48.

WIDDERSHOVEN E.A. 2007 - R.J.G.M. Widdershoven, M.J.M. Verhoeven, S. Prechal, *De Europese agenda van de Awb*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2007.

WIDDERSHOVEN 2007a - R.J.G.M. Widdershoven, 'Gemeenten aan de Europese ketting?', *Gemeentestem* 2007 7270, p. 187-195.

WIDDERSHOVEN 2007b - R.J.G.M. Widdershoven, 'Het ABC van de doorwerking van richtlijnen', in: A.B. Blomberg e.a. (red.), *Van Utrecht via Brussel naar Maastricht*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2007.

WM LOSBLADIG COMMENTAAR - *Artikelsgewijs commentaar Wet milieubeheer*, 's-Gravenhage: Elsevier.

WOLDENDORP 2002a - H.E. Woldendorp, 'Europese actiepunten inzake het

Nederlandse natuurbeschermingsbeleid', *M en R* 2002-4.

WOLDENDORP 2002b - H.E. Woldendorp, 'Procedurele aspecten van Europese inbreukprocedures op het terrein van het milieubeheer', *M en R* 2002, p. 130 e.v.

WOLDENDORP 2003 - H.E. Woldendorp, 'Tobben met de Nitraatrichtlijn', *M en R* 2003, p. 342 e.v.

WOLDENDORP 2005 - H.E. Woldendorp, 'Wettelijk kader voor natuurbescherming', *BR* 2005-4, 269 e.v.

WUIJTS & VAN RIJSWICK 2007 - S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswick, *Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn water. Criteria voor de bescherming van drinkwaterbronnen en kwaliteitsdoelstellingen*, RIVM-rapport 734301 028, Bilthoven, 2007.

WUIJTS, VAN RIJSWICK & DIK 2007 - S. Wuijts, H.F.M.W. van Rijswick en H.H.J. Dik, *Gebiedsdossiers voor drinkwaterbronnen, Uitwerking van risico's en ontwikkeling van maatregelen*, RIVM-rapport 734301032/2007, Bilthoven, 2007.

WUIJTS E.A. 2007 - S. Wuijts e.a., *Bouwstenen Leidraad Grondwaterbescherming*, RIVM-rapport 734301029/2007, Bilthoven, 2007.

ZIJLMANS 2006 - J. Zijlmans, Het 'aanhaken' van de Nbwet en de Ffw bij de 'Algemene wet bepalingen omgevingsrecht', *Journaal Flora en fauna* 2006-7, p. 183 e.v.

ZIJLMANS 2007a - J. Zijlmans, 'Kroniek rechterlijke uitspraken Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet', *Journaal Flora en fauna* 2007-3, p. 79 e.v.

ZIJLMANS 2007b - J. Zijlmans, 'De werkingssfeer van artikel 19d Natuurbeschermingswet 1998. Richtlijnconforme interpretatie en het rechtszekerheidsbeginsel', *JM* 2007-5, p. 432 e.v.

ZIJP E.A. 2007 - M.C. Zijp, A.M. Durand, A.M.A. van der Linden, H.J. van Wijnen en H.F.M.W. van Rijswick, *Methodiek voor toepassing van fasering en doelverlaging op grondwater*, RIVM-rapport 607300002/2007, Bilthoven, 2007.

## LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN



<b>AB</b>	Administratiefrechtelijke Beslissingen
<b>ABRvS</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<b>AcW</b>	Adviescommissie Water
<b>AGRvS</b>	Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State
<b>Alara</b>	As low as reasonably achievable
<b>Awb</b>	Algemene wet bestuursrecht
<b>B&amp;W</b>	burgemeester en wethouders
<b>BR</b>	Bouwrecht, tijdschrift van Stichting Instituut voor Bouwrecht
<b>BW</b>	Burgerlijk Wetboek
<b>CAW</b>	Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving
<b>CBB</b>	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
<b>CIW/CUWVO</b>	Commissie Integraal Waterbeheer / Coördinatiecommissie Uitvoering Wvo
<b>ECW</b>	Evaluatiecommissie Wet milieubeheer
<b>EEG</b>	Europese Economische Gemeenschap
<b>EG</b>	Europese Gemeenschap(en)
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EZ</b>	(Ministerie van) Economische Zaken
<b>Ffw</b>	Flora- en faunawet
<b>Gst.</b>	Gemeentestem, bestuursrechtelijk tijdschrift
<b>Gww</b>	Grondwaterwet
<b>HR</b>	Hoge Raad
<b>HvJ</b>	Hof van Justitie van de EG
<b>Iav</b>	Interimwet ammoniak en veehouderij
<b>IBA</b>	Important Bird Areas
<b>IBA</b>	Individuele Behandeling van Afvalwater
<b>IPPC</b>	Integrated Pollution Prevention and Control
<b>JB</b>	Jurisprudentie Bestuursrecht
<b>JM</b>	Jurisprudentie Milieurecht
<b>jo</b>	juncto
<b>Jur.</b>	Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG
<b>KB</b>	Koninklijk Besluit
<b>LNV</b>	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
<b>m.a.</b>	met aantekening
<b>MER</b>	milieu-effectrapport
<b>MINAS</b>	Mineralenaangiftesysteem

<b>m.nt.</b>	met noot
<b>M en R</b>	Tijdschrift voor Milieu en Recht
<b>MR</b>	Milieurechtspraak, tweewekelijkse nieuwsbrief met milieujurisprudentie
<b>Nb-wet</b>	Natuurbeschermingswet
<b>NJ</b>	Nederlandse Jurisprudentie
<b>NJB</b>	Nederlands Juristenblad
<b>n.n.g.</b>	nog niet gepubliceerd
<b>NTER</b>	Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht
<b>OM</b>	Openbaar Ministerie
<b>Pb(EG)</b>	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
<b>PKB</b>	Planologische kernbeslissing
<b>Rb.</b>	Rechtbank
<b>RAwb</b>	Rechtspraak Algemene wet bestuursrecht
<b>RvdW</b>	Rechtspraak van de Week
<b>RWS</b>	Rijkswaterstaat
<b>r.o.</b>	rechtsoverweging
<b>rwzi</b>	rioolwaterzuiveringsinstallatie
<b>StAB</b>	Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water (voorheen: Nieuwsbrief Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening)
<b>Stb.</b>	Staatsblad
<b>Stcrt.</b>	Staatscourant
<b>TMA</b>	Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht
<b>TO</b>	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
<b>V&amp;W</b>	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
<b>VROM</b>	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
<b>Wav</b>	Wet ammoniak en veehouderij
<b>Wbb</b>	Wet bodembescherming
<b>Wbr</b>	Wet beheer rijkswaterstaatswerken
<b>WHVBZ</b>	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
<b>Wm</b>	Wet milieubeheer
<b>WRO</b>	Wet op de ruimtelijke ordening (oud)
<b>Wro</b>	Wet op de ruimtelijke ordening (nieuw)

<b>Wsw</b>	Waterschapswet
<b>Wvo</b>	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
<b>Wwh</b>	Wet op de waterhuishouding
<b>Wwk</b>	Wet op de waterkering



*De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) is het kenniscentrum van regionale waterbeheerders in Nederland. STOWA ontwikkelt en vergaart kennis die nodig is om de opgaven waar de waterbeheerders voor staan, goed uit te kunnen voeren. Denk aan klimaatadaptatie, het halen van chemische en ecologische doelstellingen (KRW) en veilige regionale waterkeringen. De kennis kan liggen op toegepast technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch en sociaal-wetenschappelijk gebied.*

Voor het bepalen van de kennisdoelen stelt STOWA samen met de waterbeheerders periodiek een strategienota op. Hierin worden voor een periode van vijf jaar de hoofdlijnen van kennisontwikkeling vastgesteld. Deze worden uitgewerkt in een aantal kennisprogramma's. Het voor deze programma's benodigde onderzoek laat STOWA uitvoeren door gespecialiseerde instituten en bureaus. Jaarlijks wordt de strategienota op relevantie getoetst en zonodig herzien.

Programma- en begeleidingscommissies - bemenst met vertegenwoordigers uit de achterban - spelen binnen STOWA een belangrijke rol, respectievelijk als medebepalers van kennisprogramma's en als begeleiders van uit te voeren onderzoek. Op deze manier waarborgt de stichting de toepasbaarheid en kwaliteit van de ontwikkelde en bijeengebrachte kennis. De resultaten van haar werk presenteert STOWA bij voorkeur in de vorm van praktische handreikingen, modelinstrumenten, stappenplannen, wegwijzers, e.d.

STOWA werkt samen met andere instellingen om onderzoek op elkaar af te stemmen, of gezamenlijk uit te voeren. Dat gebeurt bijvoorbeeld binnen het kennisplatform NBW (Nationaal Bestuursakkoord Water) en 'Leven met Water'. Dit is een overheidsprogramma om kennis te verzamelen en toepasbaar te maken voor een duurzame afstemming van water en ruimtelijke ordening. STOWA zoekt ook internationaal naar samenwerking. Onder meer in de Global Water Research Coalition, een wereldwijd onderzoeksplatform op waterketengebied. De redenen voor samenwerking zijn grotere wetenschappelijke slagkracht, synergie en financiële voordelen.

Naast het ontwikkelen en bijeenbrengen van kennis, werkt STOWA actief aan het ontsluiten, verspreiden, delen en verankeren ervan. Dat gebeurt onder meer door het organiseren van workshops, symposia en bijeenkomsten over specifieke

onderwerpen. Maar ook via de eigen website, speciale themasites, (digitale) nieuwsbrieven, databases, folders en brochures. STOWA faciliteert met het oog hierop bovendien deskundigenplatforms waar STOWA-deelnemers en vertegenwoordigers van kennisinstituten en universiteiten kennis en ervaringen kunnen uitwisselen.

Deelnemers aan STOWA 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. Dat zijn alle waterschappen, hoogheemraadschappen, zuiveringsschappen en de provincies. Gezamenlijk brengen zij het benodigde geld bijeen voor het werk van de stichting. Momenteel bedraagt het jaarlijkse budget zo'n zes miljoen euro.

### De missie van STOWA

*Het definiëren van kennisleemten op het gebied van regionaal waterbeheer, het ontwikkelen en vergaren van die kennis en de verankering ervan bij regionale waterbeheerders, met als doel hen te helpen bij het vervullen van hun wateropgaven.*





### ***Uitgave***

STOWA, Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, Utrecht  
Postbus 8090 | 3503 RB Utrecht | 030 232 11 99  
stowa@stowa.nl | www.stowa.nl

### ***Auteurs***

Mw. prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick (red.); mw. prof. mr. A.A. (Annelies) Freriks; mr. F.A.G. (Frank) Groothuijse; mw. mr. A.M. (Andrea) Keessen; mr. ir. J.J.H. (Jasper) van Kempen; prof. mr. R.J.G.M. (Rob) Widdershoven, allen van de Universiteit Utrecht, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Disciplinegroep Staats- en Bestuursrecht; prof. dr. Ch.W. (Chris) Backes, Universiteit Maastricht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid.

### ***Leden begeleidingscommissie***

Mr. Herman Havekes, Unie van Waterschappen (voorzitter); mr. Geert van Dijk, Corporate Dienst Rijkswaterstaat; mr. Rob Drummen, Waterschap Roer en Overmaas; mr. Saskia Leijdens, Waterschap De Dommel; mr. Frederique Minderhoud, Waterschap Rivierenland; mr. Mandy Molenaars, Ministerie van Verkeer en Waterstaat; mr. Desiree van Zwieten, provincie Noord-Brabant; drs. Bas van der Wal, STOWA.

Eindredactie | Bert-Jan van Weeren, Deventer  
Vormgeving | Shapeshifter, Utrecht  
Druk | Libertas, Bunnik

STOWA-rapportnummer | 2008-02  
ISBN | 978.90.5773.377.2  
STOWA | Utrecht | april 2008

*Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door bijdragen van het Directoraat-Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Corporate Dienst van Rijkswaterstaat.*



Ministerie van Verkeer en Waterstaat