

# **Nieuwe mogelijkheden tot regulering van waterkwaliteitseisen in Nederland**

November 2007

*Prof. dr. Ch. W. Backes*  
*mr. R.L. Kruyt*  
*Prof. mr. H.F.M.W. van Rijswick*

Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid/NILOS

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het onderzoeksproject  
**“Europese milieu-richtlijnen; kwaliteitseisen en emissieplafonds –  
zoektocht naar een juiste toepassing en inbedding”**,  
dat wordt uitgevoerd door het Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid/NILOS van  
de Universiteit Utrecht, Achter Sint Pieter 200, 3512 HT Utrecht.  
In dit onderzoek participeren de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM,  
het Milieu en Natuur Planbureau, de Vewin, de STOWA en Waterschap de Dom-  
mel.

Verzorging binnenwerk: Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/M. Walraven

© 2007 Backes, Kruyt, Van Rijswijk

ISBN 978-90-78325-08-6

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd,  
opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige  
vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opna-  
men, of enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uit-  
gever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van  
artikel 16B Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewij-  
zigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912,  
dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de  
Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van  
gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken  
(artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm  
or any other means, without written permission from the publisher.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de  
auteurs, noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade, die  
zou kunnen voortvloeien uit enige fout, die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

# Inhoudsopgave

<b>I.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>7</b>
<b>II.</b>	<b>Beantwoording van de onderzoeksvragen .....</b>	<b>9</b>
1.	Welk karakter hebben de doelstellingen en eisen met betrekking tot de waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn water? Zijn het resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen? Zo het resultaatsverplichtingen zijn, wat betekent dat? .....	9
1.1	De doelstellingen uit artikel 4 Krw .....	9
1.1.1	Uitzonderingsbepalingen .....	11
1.1.2	Geen achteruitgang in de toestand van oppervlaktewateren (art. 4 lid 1 sub a, subsub i) en het gegeven dat het huidige niveau van bescherming niet lager mag worden dan nu geldt .....	13
1.1.3	De eis van een goede toestand van het oppervlaktewater (art. 4 lid 1 sub a, subsub ii) alsmede de eis van een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen (art. 4 lid 1 sub a, subsub iii) .....	18
1.1.4	De eisen met betrekking tot prioritaire stoffen (art. 4 lid 1 sub a, subsub iv) .....	20
1.1.5	Geen achteruitgang in de toestand van het grondwater (art. 4 lid 1 sub b, subsub i) .....	20
1.1.6	De eis van een goede grondwatertoestand (art. 4 lid 1 sub b, subsub ii) .....	21
1.1.7	De eis grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen (art. 4 lid 1 sub b, subsub iii) .....	23
1.2	De eisen uit art. 7 lid 2 m.b.t. waterlichamen die dienen ter winning van drinkwater .....	24
1.3	Conclusie over het rechtskarakter van de verschillende doelstellingen en eisen m.b.t. de waterkwaliteit uit de Krw ...	24
2.	Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn bij de vaststelling van de waterkwaliteitseisen? .....	25
3.	Gelden de waterkwaliteitseisen voor wateren of voor waterlichamen? .....	26
4.	Hoe verhouden zich de voorschriften over monitoring en metingen tot de eis dat in alle wateren aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan? .....	27
5.	Moeten de waterkwaliteitseisen in wettelijke normen worden vastgesteld? .....	28

## INLEIDING

6.	Moet worden aangegeven welke instantie verantwoordelijk is voor het voldoen aan de waterkwaliteitseisen? .....	28
7.	Moeten resultaatsverplichtingen in het nationale recht altijd in grenswaarden worden omgezet? .....	29
8.	Is het noodzakelijk de uitoefening van concrete bevoegdheden te koppelen aan het voldoen aan de waterkwaliteitseisen? Zo ja, welke eisen stelt het Europese recht aan deze koppeling? Is het voldoende als de koppeling betrekking heeft op plannen en maatregelenprogramma's of moeten ook uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) gekoppeld worden? .....	30
9.	Verdiend, het antwoord op de hiervoor genoemde vragen in ..... aanmerking nemend, het aanbeveling de waterkwaliteitseisen om te zetten in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer? .....	34
10.	Verdiend het aanbeveling een soortgelijke aanpak te kiezen zoals deze thans wordt ontwikkeld voor luchtkwaliteitseisen? .....	35
11.	Zijn er betere alternatieven die een wijziging van de Wet milieubeheer, danwel een omzetting van de waterkwaliteitseisen in de Waterwet noodzakelijk maken? .....	37
<b>III.</b>	<b>Achtergronddocument I .....</b>	<b>39</b>
1.	Inleiding .....	39
2.	Waarom deze analyse: waterkwaliteitseisen in het Europese waterrecht .....	40
3.	De juridische betekenis van waterkwaliteitseisen in oudere waterrichtlijnen .....	42
4.	Waterkwaliteitseisen in de Krw .....	54
5.	Waterkwaliteitseisen in de huidige Nederlandse wetgeving .....	64
6.	Voorstellen voor vormgeving en doorwerking kwaliteitseisen op grond van de Krw .....	66
7.	Conclusie .....	73
<b>IV.</b>	<b>Achtergronddocument II .....</b>	<b>75</b>
1.	Inleiding .....	75
1.1	Onderzoeksvraag .....	77
2.	Europese Richtlijnen .....	78
2.1	Omzetting .....	79
2.2	Richtlijnconforme interpretatie .....	84
2.3	Rechtstreekse werking .....	86
2.4	Aansprakelijkheid .....	88
2.5	Samenvatting .....	91
3.	De Kaderrichtlijn water .....	92

3.1	Oorsprong en achtergrond.....	92
3.2	Internationale achtergrond .....	95
3.3	Nederlandse implementatie.....	97
3.4	Inhoud van de Kaderrichtlijn water.....	97
3.5	Kernbegrippen in de Krw.....	99
3.6	Milieudoelstellingen.....	101
3.7	Uitzonderingen op de milieudoelstellingen .....	102
3.8	Overige verplichtingen voor Lidstaten.....	106
3.9	Samenvatting.....	110
4.	Interpretatie van de Krw .....	110
4.1	Verplichtingen uit de Krw.....	111
4.2	Milieukwaliteitseisen .....	113
4.3	De preambule van de Krw.....	114
4.4	De Vogel- en Habitatrictlijn.....	117
4.5	Kaderrichtlijn luchtkwaliteit .....	119
4.6	Zwemwaterrichtlijn.....	121
4.7	Commissie vs. Luxemburg (zaak C-32/05).....	123
4.8	Praagse Methode .....	126
4.9	Samenvatting.....	128
5.	Conclusie .....	129
5.1	Richtlijnen.....	130
5.2	De Kaderrichtlijn water.....	130
5.3	Andere milieurichtlijnen .....	131
5.4	Commissie vs. Luxemburg (zaak C-32/05).....	132
5.5	Conclusie.....	132



# **I. Inleiding**

De waterkwaliteitseisen uit de Kaderrichtlijn Water (hierna Krw) en de daarop gebaseerde dochterrichtlijnen, zoals de Grondwaterrichtlijn en de (toekomstige) richtlijn over prioritare stoffen moeten worden omgezet in nationaal recht. Mede naar aanleiding van de moeilijkheden die de omzetting en toepassing van de luchtkwaliteitseisen in de afgelopen jaren heeft veroorzaakt, bestaat behoefte aan een verdiepend inzicht in de juridische betekenis van deze kwaliteitseisen en de verschillende mogelijkheden tot omzetting van de kwaliteitseisen in nationaal recht. Nu zeer binnenkort principebesluiten zullen worden genomen hoe de omzetting zal plaatsvinden, heeft het ministerie van Verkeer en Waterstaat gevraagd om een quickscan over deze vragen. De quickscan wordt uitgevoerd in het kader van het onderzoeksproject 'Europese milieuriichtlijnen; kwaliteitseisen en emissieplafonds- zoektocht naar een juiste toepassing en inbedding'. Door de zeer beperkte tijd die voor de quickscan ter beschikking staat, kan op de talrijke deelvragen niet uitputtend worden ingegaan. Ten behoeve van deze quickscan is als achtergrondinformatie een tweetal bijlagen opgenomen welke meer inzicht geven in de juridische betekenis van het begrip resultaatsverplichting uit Europese milieuriichtlijnen, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water en de juridische betekenis van kwaliteitseisen in het Europese waterrecht.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

## **Vragen met betrekking tot interpretatie van de Kaderrichtlijn water**

1. Welk karakter hebben de verschillende doelstellingen en eisen met betrekking tot de waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn water? Zijn het resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen. Zo het resultaatsverplichtingen zijn, wat betekent dat?
2. Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn bij de vaststelling van de waterkwaliteitseisen?
3. Gelden de waterkwaliteitseisen voor wateren of voor waterlichamen?
4. Hoe verhouden zich de voorschriften over monitoring en metingen tot de eis dat in alle wateren aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan?

### **Vragen met betrekking tot de omzetting van de eisen uit de Kaderrichtlijn water**

5. Moeten de waterkwaliteitseisen in wettelijke normen worden vastgesteld?
6. Moet worden aangegeven welke instantie verantwoordelijk is voor het voldoen aan de waterkwaliteitseisen?
7. Moeten resultaatsverplichtingen in het nationale recht altijd in grenswaarden worden omgezet?
8. Is het noodzakelijk de uitoefening van concrete bevoegdheden te koppelen aan het voldoen aan de waterkwaliteitseisen? Zo ja, welke eisen stelt het Europese recht aan deze koppeling? Is het voldoende als de koppeling betrekking heeft op plannen en maatregelenprogramma's of moeten ook uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) gekoppeld worden?
9. Verdient, het antwoord op de hiervoor genoemde vragen in aanmerking nemend, het aanbeveling de waterkwaliteitseisen om te zetten in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer?
10. Verdient het aanbeveling een soortgelijke aanpak te kiezen zoals deze thans wordt ontwikkeld voor luchtkwaliteitseisen?
11. Zijn er betere alternatieven die een wijziging van de Wet milieubeheer, danwel een omzetting van de waterkwaliteitseisen in de Waterwet noodzakelijk maken?



## II. Beantwoording van de onderzoeksvragen

- 1. Welk karakter hebben de doelstellingen en eisen met betrekking tot de waterkwaliteit uit de Kaderrichtlijn water? Zijn het resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen? Zo het resultaatsverplichtingen zijn, wat betekent dat?**

Het uiteindelijke doel van de Krv is het bereiken van een ‘goede toestand’ voor alle wateren. De Krv doelt daarmee ten eerste op de goede chemische toestand, die zowel voor oppervlaktewater als voor grondwater geldt. Voor oppervlaktewater geldt daarnaast ten tweede de eis van de goede ecologische toestand. Voor grondwater geldt naast de goede chemische toestand de eis van een goede kwantitatieve toestand. Deze eisen die aan de ‘toestand’ van een water worden gesteld worden nader uitgewerkt in kwaliteitsnormen.

### *1.1 De doelstellingen uit artikel 4 Krv*

Een centrale norm van de Krv met betrekking tot de aan wateren te stellen eisen is artikel 4. Artikel 4 Krv bevat geen milieukwaliteitsnormen (zie art. 2 sub 35), maar milieudoelstellingen (zie art. 2 sub 34) die bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma moeten worden nagestreefd. Deze doelstellingen zijn de bekende ‘goede toestand van het oppervlaktewater’, het goed ecologisch potentieel en de goede chemische toestand voor kunstmatig sterk veranderde waterlichamen alsmede de ‘goede grondwatertoestand’. Bovendien is ook het vereiste van ‘geen achteruitgang’ deel van deze milieudoelstellingen.

Uit het feit dat de Richtlijn uitdrukkelijk differentieert tussen milieukwaliteitsnormen en milieudoelstellingen en uit de letterlijke tekst van artikel 4 kan men argumenten genereren voor de stelling dat het niet om resultaatsverplichtingen, maar slechts om inspanningsverplichtingen gaat. De lidstaten moeten immers maatregelen nemen ‘met de bedoeling’ een bepaald resultaat te bereiken. Dat lijkt niet hetzelfde te zijn als een onvoorwaardelijke verplichting zo’n resultaat te bereiken.

Met een dergelijke interpretatie is moeilijk te rijmen dat het Hof van Justitie in zijn uitspraak tegen Luxemburg (C-32/05) benadrukt dat artikel 4

‘de lidstaten nauwkeurig bepaalde verplichtingen op (legt) die binnen de gestelde termijnen moeten worden nagekomen.’

Voorts spreekt het Hof van ‘de in de artikelen 4 tot en met 6 en 8 van deze richtlijn gestelde termijnen binnen de welke de waterkwaliteitsnormen moeten worden geëerbiedigd’ en benadrukt dat de daaruit voortvloeiende verplichtingen in bindende regelgeving moeten zijn vertaald. Hoewel het Hof met betrekking tot artikel 4 de kwalificatie ‘resultaatsverplichting’ niet expliciet uitspreekt (dat gebeurt alleen m.b.t. art. 7 lid 2), duiden ook de eisen die het Hof uit artikel 4 afleidt er wel op dat ook de daar bedoelde milieudoelstellingen resultaatsverplichtingen zijn. Het verschil tussen milieukwaliteitsnormen en milieudoelstellingen staat ook niet zonder meer in de weg aan deze interpretatie. Men kan immers ook beargumenteren dat alleen getalsmatig uit te drukken verplichtingen ‘milieukwaliteitsnormen’ kunnen worden genoemd, en milieudoelstellingen andere, niet getalsmatig te kwantificeren, maar daarom niet minder hard en verbindend zijnde verplichtingen zijn.

Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat richtlijnen in zijn algemeenheid resultaatsverplichtingen opleggen aan de lidstaten (art. 249 EG-Verdrag).

Wanneer men kijkt naar de verplichtingen die voortvloeien uit de oudere watterrichtlijnen, die voor een deel in de Kaderrichtlijn water zullen worden geïntegreerd, ziet men dat deze richtlijnen – voor zover daar jurisprudentie van het Hof van Justitie over geweest is – resultaatsverplichtingen bevatten. Dit is ook in lijn met overige milieurechtelijke jurisprudentie van het Hof van Justitie over het karakter van de kwaliteitseisen die uit milieurichtlijnen voortvloeien. Zie hiervoor bijgevoegd achtergronddocument ‘De Kaderrichtlijn water; Resultaatsverplichting of inspanningsverplichting’.<sup>1</sup>

Het komt er op neer dat de richtlijn zelf met betrekking tot het karakter van de uit artikel 4 voortvloeiende eisen niet helemaal duidelijk is, maar de jurisprudentie van het Hof pleit voor de aanname dat het gaat om bindende resultaatsverplichtingen. Zoals wij straks nog zullen zien, is een scherpe differentiatie tussen beide begrippen in dit geval uiteindelijk van weinig relevantie indien de uitwerking van de in artikel 4 neergelegde doelstellingen mede in beschouwing wordt genomen, hetgeen uiteraard noodzakelijk is.

---

<sup>1</sup> R.L. Kruyt, De Kaderrichtlijn water; Resultaatsverplichting of inspanningsverplichting?, Universiteit Utrecht, 2007.

### 1.1.1 Uitzonderingsbepalingen

#### *De uitzonderingsbepalingen uit de Krw*

Artikel 4 Krw bevat de milieudoelstellingen van de richtlijn. Wanneer op een bepaald waterlichaam meer dan één doelstelling van toepassing is geldt de strengste (art. 4 lid 2).

De Krw kent verschillende uitzonderingen op het regime van milieudoelstellingen die naar hun aard verschillend zijn en in drie categorieën kunnen worden ingedeeld. Wanneer de uitzonderingsbepalingen aan de orde zijn moet in ieder geval aan de vereisten van artikel 4.8 en 4.9 worden voldaan.

Eveneens moet aangenomen worden dat pas een beroep op de uitzonderingsbepalingen (fasering en doelverlaging) kan worden gedaan als aan de eisen van de huidige c.q. oudere watterrichtlijnen is voldaan, deze bieden immers het minimumbeschermingsniveau en gelden al geruime tijd.

Per waterlichaam dient een beroep op de uitzonderingsbepalingen in het stroomgebiedbeheersplan te worden gemotiveerd.

Ook het vaststellen van de doelen door de lidstaat gebeurt per aangewezen waterlichaam.

Zie voor de uitleg van de uitzonderingsbepalingen in de artikelen 4 lid 4, 4 lid 5 en 4 lid 6 uitvoeriger de ‘Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive; het CIS Paper Environmental Objectives; Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive, Article 4.4 - 4.6’.<sup>2</sup>

#### Kunstmatige en sterk-veranderde waterlichamen

Artikel 4 lid 3 bevat de mogelijkheid waterlichamen onder bepaalde omstandigheden aan te merken als ‘kunstmatig’ of ‘sterk-veranderd’. Dit kan onder bepaalde in artikel 4 lid 3 Krw opgenomen voorwaarden. Wanneer men wateren als kunstmatig of sterk-veranderd aanwijst dient zowel het aanmerken als de reden voor deze aanmerking in de stroomgebiedbeheersplannen te worden vermeld en dit dient om de zes jaar te worden herzien. Een aanwijzing als kunstmatig of sterk-veranderd waterlichaam is daarmee geen statisch gegeven. Er is discussie mogelijk over de vraag of deze bepaling moet worden gezien als een uitzonderingsbepaling in de strikte zin van het woord.

---

<sup>2</sup> Wij hebben gebruik gemaakt van de derde versie van 12 juli 2007.

### Fasering en Doelverlaging

Een tweede categorie uitzonderingsbepalingen betreft de mogelijkheid termijnen te verlengen (art. 4 lid 4) om aan de doelstellingen van artikel 4 lid 1 te voldoen of om te kiezen voor lagere doelen (art. 4 lid 5).

Uitgangspunt is en blijft het bereiken van de doelstellingen uit artikel 4 lid 1.

Artikel 4 lid 4 en 4 lid 5 zijn niet ‘vrij inwisselbaar’. Eerst moet men binnen de termijn proberen de doelen van de Krw te bereiken. Indien dat niet mogelijk blijkt kiest men eerst voor termijnverlenging. Wanneer blijkt dat de doelen überhaupt niet gehaald kunnen worden kan gekozen worden voor doelverlaging (artikel 4 lid 5).

Wanneer gebruik wordt gemaakt van artikel 4 lid 4 (verlenging termijn) blijven de doelstellingen gelijk, maar wordt gemotiveerd in het stroomgebiedbeheersplan waarom een langere termijn voor het halen van deze doelen noodzakelijk is. Hiervoor moet aan de vereisten van artikel 4 lid 4 worden voldaan.

Het verlagen van de doelstellingen is mogelijk wanneer duidelijk is geworden dat het technisch niet mogelijk is, of onevenredig kostbaar is om de doelen te bereiken in 2015 of later wanneer een beroep op termijnverlenging is gedaan. Tevens lijkt noodzakelijk dat de oorzaak niet gelegen is in voortdurende menselijke activiteiten. Voorts kan dit leiden tot twee opties:

- Er is helemaal geen verbetering mogelijk. In dat geval moet het water beschermd worden tegen verdere achteruitgang.
- Er is wel nog vooruitgang mogelijk: Er mag een lager doel worden vastgesteld maar de waterkwaliteit dient nog wel te verbeteren. In deze gevallen komt de nieuwe doelstelling in plaats van de doelstelling uit artikel 4 lid 1 Krw. In eerste instantie tijdelijk, later wellicht permanent. Een en ander wordt in de stroomgebiedbeheersplannen gemotiveerd en geëvalueerd.

Een beroep op de uitzonderingsgrond ‘verlagen van de doelen’ verdient een diepgaandere motivering dan wanneer de termijnen worden verlengd, maar de doelstellingen uit artikel 4 lid 1 van de Krw uiteindelijk wel worden gehaald.

### Onvoorziene omstandigheden

De uitzonderingsbepalingen die zijn opgenomen in artikel 4 lid 6 zijn naar hun aard verschillend van die in de artikelen 4 lid 4 en 4 lid 5, welke laatste immers vóóraf in het stroomgebiedbeheersplan worden opgenomen. De uitzonderingen genoemd in artikel 4 lid 6 zien op onvoorziene omstandighe-

den, die naar hun aard niet van te voren gemotiveerd kunnen worden. Een motivering waarom door onvoorziene omstandigheden niet op tijd aan de doelstellingen kon worden voldaan volgt in dat geval in het volgende stroomgebiedbeheersplan.

- 1.1.2 Geen achteruitgang in de toestand van oppervlaktewateren (art. 4 lid 1 sub a, subsub i) en het gegeven dat het huidige niveau van bescherming niet lager mag worden dan nu geldt

*Geen achteruitgang in de toestand van oppervlaktewateren*

De eis dat de toestand van oppervlaktewateren niet achteruit mag gaan wordt op zich niet nader uitgewerkt. Wel worden in artikel 4 lid 6 t/m 8 duidelijk gespecificeerde uitzonderingen toegelaten. Deze uitzonderingsmogelijkheden bieden ruimte tot afweging met andere belangen. Zo moeten bijvoorbeeld ‘alle haalbare’ stappen worden ondernomen om negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan en moeten de redenen voor een achteruitgang in de waterkwaliteit van ‘hoger openbaar belang’ zijn. Voldoende is echter ook dat het nut van de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan wordt overtroffen door het nut van die de activiteit die de achteruitgang veroorzaakt heeft voor de menselijke gezondheid, de handhaving van de veiligheid of duurzame ontwikkeling. Voorts mag, indien van een dergelijke uitzondering gebruikt wordt gemaakt, het daarmee te dienen doel niet op een alternatieve wijze kunnen worden bereikt die de waterkwaliteit niet aantast, waarbij alternatieven met onevenredig hoge kosten niet in aanmerking hoeven te worden genomen. Leest men de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan in samenhang met deze uitzonderingsmogelijkheden, dan wordt duidelijk dat een afwijken van de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan slechts is toegestaan indien wordt aangetoond dat aan deze zeer gedetailleerd geformuleerde eisen wordt voldaan. Een algemene, niet nader gespecificeerde afwegingsruimte tussen de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan en andere belangen bestaat dus niet. Dat laat enkele juridische conclusies toe. Ten eerste is de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan uiteindelijk niet slechts een inspanningsverplichting die zoveel mogelijk bereikt moet worden. De precies geformuleerde uitzonderingsmogelijkheden pleiten voor een kwalificatie als resultaatsverplichting met min of meer ruime, maar precies geclausuleerde uitzonderingsmogelijkheden. Nu zou men, vooral vanuit een niet juridische benadering, kunnen betogen dat resultaatsverplichtingen met ruime uitzonderingsmogelijkheden toch eigenlijk (materieel) neerkomen op inspanningsverplichtingen. Dat is echter niet helemaal waar.

Ten eerste beperken de gedetailleerd omschreven uitzonderingsredenen de mogelijkheid om een achteruitgang van de toestand van de waterkwaliteit te rechtvaardigen. Indien een activiteit leidt tot een dergelijke achteruitgang, dan is het onvoldoende als dat wordt gerechtvaardigd door een algemene belangenafweging waarbij slechts wordt beargumenteerd dat aan een bepaald belang voorrang dient te worden gegeven. De afweging van belangen moet voldoen aan de eisen van artikel 4 lid 6 t/m 8 Krw.

Ten tweede zou aan een inspanningsverplichting al zijn voldaan indien men aantoont zich terdege te hebben ingespannen. Het leveren van een bewijs van inspanning is in dat geval op zich dus voldoende. Voor een resultaatsverplichting met specifiek bepaalde (en geclausuleerde) uitzonderingsmogelijkheden ligt dat anders. Aan een dergelijke resultaatsverplichting is niet voldaan indien het resultaat niet is bereikt en uitzonderingen niet kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op de uitzonderingscriteria. Het Hof van Justitie legt uitzonderingsbepalingen in het algemeen eerder beperkt dan ruim uit.

*Het gegeven dat het huidige niveau van bescherming niet lager mag worden dan nu geldt*

Het gegeven dat het huidige niveau van bescherming niet lager mag worden dan nu geldt op basis van richtlijn 2006/11/EG (was 76/464/EEG), zoals opgenomen in artikel 22 lid 6 Krw, ziet op de juridische bescherming die nu reeds geldt voor de kwaliteit van oppervlaktewater. Dat houdt in dat het beschermingsniveau zoals dat voortvloeit uit richtlijn 2006/11/EG het minimumbeschermingsniveau is, waar onder het regime van de Krw aan voldaan dient te worden.

Op basis van artikel 11 lid 6 Krw wordt een feitelijke minimumvoorwaarde aan de uitvoering van de Krw verbonden. De uitvoering van de verplichte basismaatregelen mag in geen geval direct of indirect leiden tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren.

Het bovenstaande heeft ons inziens consequenties voor de omzetting van deze verplichtingen in Nederlandse wetgeving. Ten eerste dient de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan ons inziens met zoveel woorden te worden opgenomen in Nederlandse wetgeving (op de vraag of welke wijze dat moet komen wij nog terug) en ten tweede geldt dat ons inziens ook voor de (complexe) mogelijke redenen die een uitzondering op de eis dat de toestand van een waterlichaam niet achteruit mag gaan kunnen rechtvaardigen. In zoverre kan wellicht een parallel worden getrokken met bijvoorbeeld de eisen uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn welke bepa-

ling een activiteit verbiedt die significante schade kan veroorzaken en de uitzonderingsmogelijkheden in lid 4 van deze bepaling.<sup>3</sup>

Een niet onbelangrijke vraag is nog wat eigenlijk een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewater is. De richtlijn bevat dienaangaande geen definitie. De vraag rijst of de eis van geen achteruitgang in de toestand van een waterlichaam overeenkomsten vertoont met het ‘stand-stillbeginsel’ uit oudere waterrichtlijnen, of dat deze eis een nieuwe en geheel andere betekenis heeft onder het regime van de Krw.

Bij de uitleg van de Krw kan niet worden voorbijgegaan aan de betekenis van de ‘oudere’ waterrichtlijnen die door de integratie in de Krw zullen vervangen. De oudere waterrichtlijnen kennen allen ‘stand-stillbepalingen’, hoewel deze bepalingen niet als zodanig in de richtlijnen worden betiteld. Gewezen kan worden op artikel 7 van de Drinkwaterrichtlijn (75/440/EEG) welk artikel vermeldt:

‘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 oppervlaktewater mogelijk maakt.’

In dit artikel wordt gesproken van ‘geen achteruitgang’ in het algemeen en wordt geen beperking aangebracht in de zin van toestandsklassen (welke de richtlijn overigens ook niet kent).

De Zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG) gebruikt in artikel 7 dezelfde bewoordingen met dien verstande dat de kwaliteit van het zwemwater niet achteruit mag gaan.

Richtlijn 2006/11/EG (76/464/EEG) verwoordt de verplichting die veelal als stand-stillbepaling wordt aangeduid in artikel 8 en 9 iets anders:

‘De Lid-Staten treffen alle passende maatregelen om de door hen krachtens deze richtlijn te nemen maatregelen op zodanige wijze uit te voeren dat de verontreiniging van de wateren die niet onder artikel 1 vallen, niet toeneemt. Bovendien verbieden zij elke handeling waarmede wordt beoogd de bepalingen van deze richtlijn te ontduiken of die zulks tot gevolg heeft’ (artikel 8).

---

<sup>3</sup> Zie hierover in dezelfde zin: R.L. Kruyt, De Kaderrichtlijn water; Resultaatsverplichting of inspanningsverplichting? Universiteit Utrecht 2007.

## BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN

‘Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren direct of indirect toeneemt’ (artikel 9).

De tekst in de Viswatterrichtlijn (78/659/EEG) sluit in artikel 8 aan bij de formulering uit richtlijn 2006/11/EG:

‘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.’

De Schelpdierwatterrichtlijn gebruikt dezelfde bewoordingen in artikel 8 met dien verstande dat de verontreiniging in kustwateren of brakke wateren niet mag toenemen.

Uit de oudere watterrichtlijnen blijkt dat – alhoewel in verschillende bewoordingen – het niet is toegestaan de verontreiniging te laten toenemen of de kwaliteit van het water achteruit te laten gaan. Deze verplichting wordt in de literatuur kortweg het ‘stand-stillbeginsel’ genoemd.

De vraag is of er van achteruitgang in de toestand van een waterlichaam in de zin van de Krw sprake is bij een achteruitgang van een parameter of meerdere parameters (bijvoorbeeld elke meetbare verhoging van de concentratie van een prioritaire stof), of meer in het algemeen als de kwaliteit van het water achteruitgaat, danwel of daarvan pas sprake is als een waterlichaam in een slechtere categorie als bedoeld in bijlage V Krw terecht komt.

De eerste uitleg zou aansluiten bij het systeem van de oudere watterrichtlijnen. Alleen met deze uitleg lijkt te kunnen worden voldaan aan de eis dat de richtlijn moet leiden tot een beschermingsniveau van het water dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat wordt gegarandeerd door oudere watterrichtlijnen die op grond van de Krw zijn of zullen vervallen.<sup>4</sup> Ingevolge deze oudere richtlijnen was het immers verboden de verontreinigingen te laten toenemen en de kwaliteit van wateren te laten afnemen. Het concept van verschillende toestandsklassen was in deze oudere richtlijnen onbekend.

Voor de opvatting dat slechts is bedoeld dat een water niet in een lagere toestandsklasse terecht mag komen pleit ten eerste de letter van de richtlijn. Er wordt immers niet gesproken van een achteruitgang van de waterkwaliteit

---

<sup>4</sup> Zie i.h.b. art. 4 lid 9 en de 51. overweging in de considerans van de richtlijn.



binnen een waterlichaam, maar van een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam.

Wat onder toestand van een waterlichaam moet worden verstaan, is in artikel 2 sub 17 e.v. Krw gedefinieerd. Het gaat daarbij om de ‘algemene aanduiding’ van de toestand, zoals verder uitgewerkt in bijlage V.

Voorts differentieert de richtlijn met betrekking tot grondwater expliciet tussen de verplichting een bepaalde toestand van het water te waarborgen en het gebod om ‘een *significant een aanhoudende* stijgende tendens van verontreinigende stoffen’ te voorkomen. Ook artikel 7 lid 3 bevat een gebod om, in de waterlichamen die voor de onttrekking van water ten behoeve van drinkwater worden gebruikt zorg te dragen voor de nodige bescherming ‘met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen’. Hier wordt dus duidelijk een andere terminologie gebruikt dan bij de geboden om een achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen.

Artikel 11 lid 6 bevat een verbod van maatregelen die ‘tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren leiden’. Dit verbod is (uitsluitend) gerelateerd aan de basismaatregelen uit de maatregelenpakketten als bedoeld in artikel 11 lid 3 en is dus blijkbaar inhoudelijk iets anders dan het verbod de toestand van een oppervlaktewater te laten verslechteren. Voor deze opvatting zou tevens een aanknopingspunt kunnen worden gevonden in artikel 4 lid 7 waarin een ‘achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand’ onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar wordt geacht.

Ten slotte lijken enkele passages uit enkele guidances erop te duiden dat de opstellers van deze guidances eveneens van opvatting zijn dat het verbod van een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewater slechts betrekking heeft op een wissel in de klasse-indeling.

Een dergelijke opvatting zou echter wel betekenen dat een waterlichaam aanzienlijk in kwaliteit achteruit mag gaan zonder in strijd te komen met de verplichtingen uit de richtlijn, namelijk in de denkbeeldige situatie dat een waterlichaam ‘hoog’ (in de zin van goed) in een kwaliteitsklasse zit en er nog behoorlijk veel achteruitgang kan plaatsvinden eer men naar een lagere klasse degradeert. Aan de andere kant kan wanneer een waterlichaam ‘laag’ in een klasse zit, de kleinste achteruitgang al zorgen voor een degradatie naar een andere klasse.

Al met al lijkt niet zeker hoe deze eis van ‘geen achteruitgang in de toestand van een waterlichaam’ moet worden verstaan. Een interpretatie die de eis van geen achteruitgang in de toestand van een waterlichaam beperkt tot een verbod naar een lagere klasse af te zakken lijkt ons niet onmogelijk, maar toch risicovol. Toekomstig vergelijkend onderzoek naar de omzetting en

toepassing van de richtlijn in andere lidstaten lijkt met betrekking tot dit punt aangeraden. Welke opvatting dan ook de juiste moge zijn, gewezen zij op het feit dat de lidstaten niet alleen verplicht zijn om maatregelen te nemen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen (art. 4 lid 1 sub a subsub i Krw), maar ingevolge artikel 11 lid 6 Krw ook verplicht zijn de maatregelen uit het basispakket zodanig vorm te geven dat niet meer verontreiniging van oppervlaktewateren optreedt alsmede ingevolge van artikel 7 lid 3 verplicht zijn om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van waterlichamen waaruit water ten behoeve van de drinkwaterbereiding wordt onttrokken niet achteruit gaat.

- 1.1.3 De eis van een goede toestand van het oppervlaktewater (art. 4 lid 1 sub a, subsub ii) alsmede de eis van een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen (art. 4 lid 1 sub a, subsub iii)

Artikel 4 lid 1 sub a, subsub ii bepaalt dat niet kunstmatige en niet sterk veranderde (dus natuurlijke) oppervlaktewaterlichamen uiterlijk na 15 jaar zich in goede toestand moeten bevinden. Wat een goede toestand is, wordt geconcretiseerd in de omvangrijke bijlage V. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten oppervlaktewateren (rivieren, meren enz.). De meeste parameters zijn kwalitatief omschreven. Slechts voor de chemische en fysisch-chemische kwaliteitstoestand gelden concrete, getalmatige milieukwaliteitsnormen, deels op grond van bestaande richtlijnen, deels op grond van de toekomstige Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid.

De termijn voor het realiseren van de goede toestand kan worden verlengd onder de voorwaarden van artikel 4 lid 4 met maximaal 12 jaar na 2015, dus tot maximaal 2027 (zie 13 lid 7). Voorts gelden dezelfde uitzonderingsredenen van artikel 4 lid 6 t/m 8 Krw, die zojuist al zijn besproken ten aanzien van de eis van geen achteruitgang in de toestand van een waterlichaam. Voor wateren waarvoor kan worden aangetoond dat de reden waarom de doelstellingen niet gehaald kunnen worden moet worden gezocht in 'natuurlijke omstandigheden', is dit anders. Voor die wateren geldt uiteindelijk geen termijn. Voor die wateren komen de verplichtingen uit artikel 4 lid 1 Krw feitelijk (niet juridisch, zie hiervoor) neer op inspanningsverplichtingen. Onder de voorwaarde dat wordt aangetoond dat de natuurlijke omstandigheden het tijdig voldoen aan de doelstellingen onmogelijk maken hoeft immers uiteindelijk slechts te worden aangetoond dat voldoende inspanningen werden verricht om de doelstellingen zoveel mogelijk te bereiken.

Ook de eis van een goede toestand van het oppervlaktewater is dus uiteindelijk, door de manier waarop dit begrip wordt uitgewerkt, ons inziens als een resultaatsverplichting te beschouwen. In bindende regelgeving zal moeten worden vastgelegd dat alle niet kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewateren aan de in bijlage V opgesomde eisen moeten voldoen waarbij ook bepaald moet worden of dat geldt in het jaar 2015 (15 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn), danwel later indien voor bepaalde waterlichamen of alle gebruik wordt gemaakt van de verlengingstermijnen. De redenen daarvoor zullen in de stroomgebiedsbeheerplannen moeten verwoord (zie art. 4 lid 4 sub b Krw). Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de meeste eisen, behalve de eisen aan de fysisch-chemische kwaliteit, kwalitatief zijn omschreven. Dat laat ruimte voor nadere invulling en concretisering.

Soortgelijke eisen gelden ingevolge artikel 4 lid 1 sub a, subsub iii) voor kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen die een goed ecologisch potentieel moeten hebben, maar tevens ook in een goede chemische toestand moeten zijn. Ook het goede ecologische potentieel is zowel kwantitatief (voor verontreinigende stoffen: de chemisch en fysisch-chemisch component van de ecologische toestand) als kwalitatief omschreven en dient nader te worden ingevuld, terwijl, zoals gezegd, voor de goede chemische toestand getalsmatige normen voor de concentraties van bepaalde stoffen (zullen) gelden. De verlengings- en uitzonderingsmogelijkheden zijn dezelfde als voor natuurlijke wateren die in een goede toestand zullen moeten verkeren. Ook de milieudoelstelling van een goed ecologisch potentieel is dus uiteindelijk, door de manier van uitwerking, een resultaatsverplichting; zij het een verplichting met verlengingsmogelijkheden, de mogelijkheid voor doelverlaging en de uitzonderingen die men achteraf kan invoeren wanneer blijkt dat niet aan de doelstellingen wordt voldaan.

Een aanvullende eis geldt voor waterlichamen die (thans of in de toekomst) dienen voor de onttrekking van water waaruit drinkwater gewonnen wordt. Ingevolge artikel 7 lid 3 Krw dienen met betrekking tot deze waterlichamen maatregelen te worden genomen 'met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen'. Daarbij gaat het dus niet slechts om een degradatie van de toestandsklasse van een waterlichaam, maar om het voorkomen van elke achteruitgang in de kwaliteit van deze oppervlaktewateren.

#### 1.1.4 De eisen met betrekking tot prioritaire stoffen (art. 4 lid 1 sub a, subsub iv)

Artikel 4 lid 1 sub a, subsub iv Krv bevat de opdracht die maatregelen uit te voeren die door de Europese organen met betrekking tot prioritaire stoffen zullen worden vastgesteld. Artikel 16 Krv bevat opdrachten voor de gemeenschapsorganen om met betrekking tot prioritaire stoffen emissienormen voor bepaalde vormen van lozingen, maar ook milieukwaliteitseisen vast te stellen. Ter uitvoering van deze opdracht heeft de Commissie het hiervoor al eens genoemde voorstel voor een Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid ingediend<sup>5</sup>.

Deze milieukwaliteitsnormen (concentratiewaarden) gelden conform artikel 2 lid 1 van het richtlijnvoorstel, voor alle oppervlaktewateren. De in deze nog vast te stellen richtlijn opgenomen normen zijn milieukwaliteitsnormen, dus resultaatsverplichtingen. Met betrekking tot prioritaire stoffen zullen dus in Nederland naast bepaalde emissienormen ook milieukwaliteitseisen in de vorm van resultaatsverplichtingen moeten gelden die niet overschreden mogen worden.

De voorgestelde Richtlijn milieukwaliteitsnormen bevat naast de algemene uitzonderingsbepalingen uit de Krv (waarvan wij aannemen dat deze eveneens gelden voor prioritaire stoffen) in artikel 3 de mogelijkheid om in de stroomgebiedsbeheersplannen gebieden in de buurt van puntlozingen aan te wijzen waar de concentraties van een of meerdere verontreinigende stoffen de normen uit de richtlijn mogen overschrijden, 'mits dit geen gevolgen heeft voor de naleving van deze normen in de rest van het desbetreffende oppervlaktewater.'

#### 1.1.5 Geen achteruitgang in de toestand van het grondwater (art. 4 lid 1 sub b, subsub i)

Artikel 4. lid 1, sub b, subsub i kent een bepaling die vereist dat er geen achteruitgang mag plaatsvinden ten aanzien van de toestand van grondwaterlichamen. Deze toestand heeft zowel betrekking op de chemische toestand als op de kwantitatieve toestand van het grondwater. Ook voor de grondwartertoestand geldt dat er een beroep op bepaalde uitzonderingen mogelijk zijn, in het bijzonder die zijn genoemd in artikel 4 lid 6 (tijdelijke achteruitgang vanwege overmacht) en lid 7 (wijziging in de stand van een grondwaterlichaam). In het geval een beroep op deze uitzonderingen wordt gedaan geldt dat dit beroep het bereiken van de doelstellingen van andere waterlichamen

---

<sup>5</sup> COM (2006)397 def.

niet blijvend verhindert én verenigbaar is met andere Gemeenschapswetgeving (art. 4 lid 8) en dat tenminste hetzelfde beschermingsniveau als onder de huidige richtlijnen wordt gewaarborgd (art. 4 lid 9). In de huidige Grondwaterrichtlijn (80/68/EEG) is in artikel 18 de volgende bepaling opgenomen:

‘Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval leiden tot directe of indirecte verontreiniging van het in artikel 1 bedoelde water (=grondwater).’

Voorts kan toepassing worden gegeven aan de uitzonderingen die gelden op het verplichte verbod op rechtstreekse lozingen in grondwater zoals die zijn opgenomen in artikel 11 lid 3 onder j.

#### 1.1.6 De eis van een goede grondwatertoestand (art. 4 lid 1 sub b, subsub ii)

De goede grondwatertoestand valt uiteen in twee componenten: een goede chemische toestand die ziet op het beperken van de inbreng van verontreinigende stoffen alsmede een goede kwantitatieve toestand die ziet op een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater. De goede grondwatertoestand wordt nader uitgewerkt in bijlage V bij de Krw en in de Grondwaterrichtlijn.

Er is een beroep op een aantal uitzonderingen mogelijk:

- verlenging van de termijnen om de doelstellingen te verwezenlijken (art. 4 lid 4),
- het nastreven van minder strenge doelstellingen (art. 4 lid 5),
- tijdelijke achteruitgang vanwege overmacht (art. 4 lid 6) en
- wijziging in de stand van een grondwaterlichaam (art. 4 lid 7).

Ook hier geldt dat dit beroep op de uitzonderingen het bereiken van de doelstellingen van andere waterlichamen niet blijvend verhindert én verenigbaar is met andere Gemeenschapswetgeving (art. 4 lid 8) en dat tenminste hetzelfde beschermingsniveau als onder de huidige richtlijnen wordt gewaarborgd (art. 4 lid 9).

- Voorts kan toepassing worden gegeven aan de uitzonderingen die gelden op het verplichte verbod op rechtstreekse lozingen in grondwater zoals die zijn opgenomen in artikel 11 lid 3 onder j alsmede de hieronder genoemde uitzonderingen die deel uitmaken van de beschrijving van de goede chemische toestand van het grondwater.

Artikel 4 Grondwaterrichtlijn stelt dat een grondwaterlichaam wordt geacht in een goede chemische grondwatertoestand te verkeren indien de relevante monitoring erop wijst dat aan de voorwaarden van de Krw is voldaan of de waarden voor de grondwaterkwaliteitsnormen en de drempelwaarden in geen enkel monitoringpunt in dat grondwaterlichaam of in die groep van grondwaterlichamen worden overschreden.

- Het is eveneens mogelijk dat een waarde voor een grondwaterkwaliteitsnorm of de drempelwaarde in een of meer monitoringpunten wordt overschreden, maar in dat geval moet door een passend onderzoek worden bevestigd dat 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 én is voldaan aan de andere in de Krw genoemde voorwaarden voor een goede chemische toestand van grondwater én voor grondwaterlichamen die zijn bestemd voor de winning van drinkwater is voldaan aan de voorschriften van artikel 7, lid 3 Krw, en tenslotte dat 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 monitoringsgegevens wordt verkregen.

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 pro-

gramma's en maatregelen gelden ook voor activiteiten die onder de werkingssfeer van de Nitraatrichtlijn vallen.

Bijlage II bevat de Richtsnoeren voor de vaststelling van drempelwaarden door de lidstaten overeenkomstig artikel 3. De lidstaten bepalen voor alle verontreinigende stoffen de drempelwaarden op grond waarvan (conform art. 5 Krv) 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.

Conclusie ten aanzien van de juridische status van de doelstellingen die gelden voor grondwater is dat zowel de milieukwaliteitsnormen die op Europees niveau worden vastgesteld, als de drempelwaarden nadat zij door de lidstaten zijn vastgesteld worden gedefinieerd als milieukwaliteitsnormen. Dit zijn normen die niet mogen worden overschreden, waarmee ze gekwalificeerd worden als resultaatsverplichtingen. Indien niet aan deze normen kan worden voldaan, maar daarvoor terecht een beroep op een van de hiervoor genoemde uitzonderingsbepalingen kan wordt gedaan, wordt toch aan de resultaatsverplichting voldaan.

#### 1.1.7 De eis grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen (art. 4 lid 1 sub b, subsub iii)

De eis grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen is opgenomen in artikel 4 lid 1 sub b, sub i, ii en iii en wordt nader uitgewerkt in de Grondwaterrichtlijn. Deze eis bestaat in de eerste plaats uit het terugdringen van de inbreng van verontreinigende stoffen, welk terugdringen plaats vindt door middel van het maatregelenprogramma zoals dat is gebaseerd op artikel 11 Krv (verplichte en aanvullende maatregelen). Ten aanzien van de toestand van het grondwater geldt het vereiste van 'geen achteruitgang' zoals dat hiervoor onder 1.2.2 is beschreven. Ten slotte vraagt artikel 4 lid 1 sub b,

subsub iii dat er maatregelen worden getroffen om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van grondwaterverontreiniging om te buigen, zodat de grondwaterverontreiniging geleidelijk vermindert. Ook deze eis wordt nader uitgewerkt in de Grondwaterrichtlijn.

*1.2 De eisen uit artikel 7 lid 2 m.b.t. waterlichamen die dienen ter winning van drinkwater*

Artikel 7 lid 2 Krw stelt eisen met betrekking tot de bescherming van waterlichamen die voor de onttrekking van oppervlaktewater worden gebruikt. In deze, door de lidstaten aan te wijzen waterlichamen moeten de lidstaten de doelstellingen van artikel 4 bereiken en moet aan de ingevolge artikel 16 Krw vastgestelde milieukwaliteitsnormen worden voldaan. Strikt beschouwd is dat laatste een onnodige herhaling van een verplichting die ingevolge artikel 4 lid 1 sub a subsub iv Krw toch al geldt. Bovendien moet het verkregen water in overeenstemming zijn met de eisen van de Drinkwaterrichtlijn (Richtlijn 98/83/EG, voorheen Richtlijn 80/778/EEG). Op deze laatste eis gaan wij hier niet verder in, nu dat geen directe eisen inhoudt ten aanzien van waterlichamen, maar deze richtlijn slechts eisen stelt ten aanzien van het drinkwater zelf. Er is vanzelfsprekend wel een relatie tussen beide eisen. Om aan de vereisten van Richtlijn 98/83/EG te voldoen dienen de wateren waaruit drinkwater wordt gewonnen beschermd te worden, onder meer door middel van de maatregelen die de Krw kent.<sup>6</sup>

*1.3 Conclusie over het rechtskarakter van de verschillende doelstellingen en eisen m.b.t. de waterkwaliteit uit de Krw*

Op zich zelf bezien zou de tekst van artikel 4 lid 1 Krw kunnen doen vermoeden dat de daarin opgenomen ‘doelstellingen’ geen resultaats- maar slechts inspanningsverplichtingen zijn. Ook het uitdrukkelijke verschil dat de richtlijn maakt tussen milieudoelen en milieukwaliteitsnormen zou in deze richting kunnen wijzen. De manier waarop de verschillende eisen nader zijn uitgewerkt met daarbij behorende aan gedetailleerde condities gebonden verlengings- en uitzonderingsmogelijkheden laten echter alleen de conclusie

---

<sup>6</sup> Zie voor een uitwerking van deze relatie: S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswijk, Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn water, Criteria voor de bescherming van drinkwaterbronnen en kwaliteitsdoelstellingen, RIVM-rapport nr. 734301028/2007, Bilthoven 2007 en S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswijk, Gebiedsdossiers voor drinkwaterbronnen, uitwerking risico's en ontwikkeling van maatregelen, RIVM-rapport nr. 734301032/2007, Bilthoven 2007.



toe dat het om resultaatsverplichtingen gaat. Dat lijkt ook het Hof van Justitie (zaak C-32/05) zo te zien. Wel gelden voor deze resultaatsverplichtingen uitzonderingsmogelijkheden. Deze behelzen een mogelijkheid van termijnverlenging, doelverlaging of een achteraf beroep op onvoorziene omstandigheden. Dat degradeert de doelstellingen en eisen echter nog niet tot inspanningsverplichtingen. Een belangrijk verschil tussen resultaats- en inspanningsverplichtingen is, dat bij resultaatsverplichtingen de criteria voor verlenging en doelverlaging in nationaal recht moeten worden overgenomen en dat een niet voldoen aan de doelstellingen alleen met een beroep op deze criteria is te rechtvaardigen en het dus niet voldoende zal zijn aan te tonen dat men zich zo veel als redelijk mogelijk heeft ingespannen om aan de eisen te voldoen. Dit is slechts anders wanneer achteraf blijkt dat door onvoorziene omstandigheden niet op tijd aan de doelstellingen kon worden voldaan.

## **2. Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn bij de vaststelling van de waterkwaliteitseisen?**

Voor de vaststelling van de kwaliteitsnormen voor prioritare stoffen voor oppervlaktewater biedt de Krv de lidstaten weinig tot geen ruimte. Deze worden immers op communautair niveau vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de kwaliteitsnormen voor grondwater (nutriënten en bestrijdingsmiddelen). Wat de ecologische toestand betreft biedt de Krv weinig ruimte voor de specifiek verontreinigende stoffen (met inbegrip van de prioritare): het beschermingsniveau mag immers niet lager zijn dan nu geldt op grond van onder andere richtlijn 76/464/EEG.

Voor de chemische en fysisch-chemische elementen geldt dat de ondergrens is dat zij zodanig moeten zijn dat het biologisch / ecologisch systeem functioneert. Dit deel van de waterkwaliteitseisen biedt de lidstaten derhalve de meeste ruimte om rekening te houden met lidstaatspecifieke omstandigheden.

Toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden, in het bijzonder artikel 4 lid 5, kan er uiteindelijk toe leiden dat bij nadere invulling van de waterkwaliteitseisen toch een afweging op lidstaatniveau (resp. lager voor bepaalde waterlichamen) plaatsvindt. Toepassing van uitzonderingsbepalingen is echter aan strikte voorwaarden geboden en het Hof van Justitie zal naar verwachting de uitzonderingsbepalingen beperkt uitleggen.

### 3. Gelden de waterkwaliteitseisen voor wateren of voor waterlichamen?

De kwaliteitseisen gelden voor wateren. Deze conclusie is gebaseerd op het regime van de oudere richtlijnen (welke ook zien op wateren, de uitspraak van het Hof van Justitie in zaal C-32/05 (waarin wordt gesproken over de watermassa's), de algemene doelstelling van de Krw (art.1) en de definitie van milieukwaliteitsnorm in artikel 2 lid 35 Krw. Dat geldt in ieder geval voor de chemische toestand. Dat de eisen uit de richtlijn zijn gericht op al het water en dat de indeling in waterlichamen slechts een administratief hulpmiddel is om de richtlijn te kunnen toepassen en uitvoeren, wordt meerdere keren expliciet bevestigd in de guidance over de term 'waterlichaam'. Daar valt bijvoorbeeld te lezen:

'The purpose of the Directive is to establish a framework for the protection of **all** waters including inland surface waters...Member States have flexibility to decide whether the purposes of the directive, **which apply to all surface waters**, can be achieved without the identification of every minor but discrete and significant element of surface water as a water body'<sup>7</sup>

De waterlichamen moeten aldus worden aangewezen op een wijze die verzekert dat al het water aan de eisen van de richtlijn voldoet. Andersom hoeft, bij een correcte aanwijzing van de waterlichamen, uitsluitend binnen deze waterlichamen op representatieve locaties gemeten en gemonitord te worden en wordt op deze wijze aangetoond dat overal aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan. Indien dus iemand ergens, binnen of buiten een waterlichaam op een bepaald punt een overschrijding van bepaalde parameters, bijvoorbeeld voor prioritare stoffen, meet, hoeft dat nog niet te zeggen dat er een met de richtlijn strijdige situatie bestaat. Dat zou alleen dan het geval zijn als met deze (of meerdere) meting(en) zou kunnen worden aangetoond dat ofwel de aanwijzing van het waterlichamen niet dusdanig is gebeurd dat daarmee wordt aangetoond dat voor al het water aan de richtlijneisen wordt voldaan, danwel de monitoringspunten in een waterlichaam niet aldus zijn gekozen dat ze een representatief beeld van de waterkwaliteit in het waterlichaam geven. Bij al dit valt te bedenken dat de lidstaten een aanzienlijke beleidsvrijheid hebben hoe de waterlichamen precies worden aangewezen en welke monitoringspunten worden gekozen. Ook zij gewezen op het feit dat

---

<sup>7</sup> Guidance van 15 januari 2003 'Identification of water bodies', p. 13, vet en onderstrepingen in de test van de guidance.

niet al het water als waterlichaam hoeft te worden aangewezen, indien aanwijzing van heel kleine waterlichamen tot disproportionele administratieve lasten zou leiden. Ten slotte hoeft het water buiten aangewezen waterlichamen niet zelf aan alle uit de richtlijn voortvloeiende en op grond van de richtlijn vastgestelde parameters te voldoen. Water dat niet als waterlichaam is aangewezen moet (alleen) zo worden beschermd dat de doelstellingen voor de waterlichamen die door deze wateren direct of indirect worden beïnvloed aan de eisen van de richtlijn voldoen.<sup>8</sup>

Met betrekking tot de goede ecologische toestand geldt eveneens dat zij voor alle wateren gelden maar hierbij is de indeling relevant in al dan niet kunstmatig en sterk veranderde waterlichamen. De goede ecologische toestand heeft (deels) betrekking op dezelfde stoffen als waar de oudere waterrichtlijnen (onder meer 2006/11) en de goede chemische toestand op zien (bijlage V, onder I in het bijzonder de chemische en fysisch-chemische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische kenmerken en de specifiek verontreinigende stoffen).

Door toepassing van uitzonderingen kunnen op het niveau van waterlichamen (art. 4 lid 5) verschillende eisen in verschillende waterlichamen gelden. Een uitzondering geldt voor afzonderlijke waterlichamen.

#### **4. Hoe verhouden zich de voorschriften over monitoring en metingen tot de eis dat in alle wateren aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan?**

Zoals gezegd is in beginsel alleen een toestandmonitoring noodzakelijk die een algemeen betrouwbaar beeld geeft van de kwaliteit van de wateren. Deze toestandmonitoring dient plaats te vinden op ‘voldoende oppervlaktwaterlichamen’ om de ‘algemene toestand van het *oppervlaktewater* in elk stroomgebied of deelstroomgebied binnen het stroomgebieddistrict te kunnen beoordelen’. Hiervoor kunnen representatieve monitoringpunten in waterlichamen gekozen worden, bijvoorbeeld op zogenoemde blauwe knooppunten. Dit is echter alleen voldoende indien aan alle eisen van de Krw wordt voldaan. Indien het vermoeden bestaat dat de doelstellingen niet worden gehaald moet ingevolge artikel 11 lid 5 Krw ook operationele monitoring plaatsvinden alsmede monitoring voor nader onderzoek om op die wijze duidelijkheid te verkrijgen over de oorzaak van het niet voldoen aan de doelstellingen, zodat passende (aanvullende) maatregelen worden getroffen. Wat betreft de keuze van de meetpunten vermeldt bijlage V dat voor punt-

<sup>8</sup> Guidance van 15 januari 2003 ‘Identification of water bodies’, p. 14.

bronnen gekozen wordt voor meetpunten in een waterlichaam. Voor diffuse bronnen geldt dat de gekozen waterlichamen waar de meetpunten komen representatief zijn voor de (...) relatieve risico's van het niet bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand (in het algemeen) (Bijlage V Krw onder 1.3.2). Er dient daarmee een onderscheid gemaakt te worden tussen de vraag waar de normen gelden en de vraag waar monitoring dient plaats te vinden.

**5. Moeten de waterkwaliteitseisen in wettelijke normen worden vastgesteld?**

Zowel uit jurisprudentie over de oudere milieurichtlijnen<sup>9</sup> als uit de eerste jurisprudentie over de Kaderrichtlijn water (zie HvJ C-32/05, Commissie/Luxemburg) blijkt dat milieukwaliteitseisen in wettelijke normen moeten worden vastgelegd. De reden hiervoor is dat richtlijnverplichtingen zodanig moeten worden omgezet dat de daadwerkelijke en volledige toepassing van de richtlijn wordt verzekerd en dat de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende nauwkeurig en duidelijk moet zijn en dat begunstigden in staat moeten zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zonodig geldend moeten kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties.<sup>10</sup>

**6. Moet worden aangegeven welke instantie verantwoordelijk is voor het voldoen aan de waterkwaliteitseisen?**

De KrwRW kent geen expliciete bepaling die bepaalt dat er een koppeling dient plaats te vinden tussen een bepaald bevoegd gezag en het voldoen aan de waterkwaliteitsnormen. Dat ligt ook niet voor de hand nu richtlijnen de lidstaten vrij laten in de wijze waarop aan de verplichtingen uit richtlijnen wordt voldaan.

De richtlijn spreekt in artikel 3 lid 2 wel expliciet van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit die de bepalingen van de Krw moet toepassen binnen ieder stroomgebieddistrict. Hieruit kan impliciet een verantwoordelijkheid voor de bevoegde stroomgebiedautoriteit voor het voldoen aan de kwaliteitseisen worden afgeleid. In Nederland is de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als de bevoegde autoriteit voor de 4 in Nederland gelegen (deel)stroomgebieddistricten.

<sup>9</sup> Onder meer HvJ 30 mei 1991, zaak C-361/88, Cie vs Duitsland en HvJ 10 mei 2001, zaak C-144/99, Cie vs Nederland.

<sup>10</sup> Zie ook R.L. Kruyt, De Kaderrichtlijn water; resultaatsverplichting of inspanningverplichting?, Utrecht 2007 en H. Van Rijswijk e.a., EG-recht en de praktijk van het waterbeheer, Stowa 2003, in het bijzonder hoofdstuk 2. Een herziening van dit boek verschijnt eind 2007.

**7. Moeten resultaatsverplichtingen in het nationale recht altijd in grenswaarden worden omgezet?**

Resultaatsverplichtingen hoeven niet persé als grenswaarden worden omgezet in het nationale recht, althans de Krw verplicht dat niet in die woorden. De waterkwaliteitsnormen moeten zodanig worden omgezet dat in de wettelijke regeling staat binnen welke termijn aan de eisen moet zijn voldaan en dat de eisen niet mogen worden overschreden. Er wordt eveneens aan de resultaatsverplichting voldaan indien een terecht beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt, waarbij aan alle voorwaarden die worden genoemd in de uitzonderingsbepalingen dient te worden voldaan. De omzetting hoeft niet een grenswaarde genoemd te worden, maar feitelijk gezien komt het daar in zekere zin wel op neer.

Een alternatief dat wellicht mogelijk is, is de formulering van de kwaliteitseis als richtwaarde, waarbij alleen van de richtwaarde mag worden afgeweken indien en voor zover aan de vereisten uit de Krw wordt voldaan, in het bijzonder aan de uitzonderingsbepalingen die de Krw noemt in artikel 4 van de richtlijn, de eventuele uitzonderingen die zijn opgenomen in de Grondwaterrichtlijn en de mogelijke uitzonderingen die de Richtlijn prioritaire stoffen zal gaan bieden (bijvoorbeeld ten aanzien van de aan te wijzen overgangsgebieden). In zekere zin staat dit alternatief op gespannen voet met de gedachte achter richtwaarden, die immers een toekomstige gewenste en betere milieukwaliteit tot uitdrukking brengt dan grenswaarden, die immers een minimumbeschermingsniveau weergeven. Of dit alternatief een oplossing is die door het Hof van Justitie erkend zal worden, kan slechts worden afgewacht. Materieel maakt het overigens ons inziens geen verschil uit of men de ‘milieudoelstellingen’ vertaalt in grenswaarden met afwijkingsbevoegdheid (‘grenswaarden-’) of in richtwaarden met een bijzonder geclausuleerde motiveringsplicht ingeval van afwijkingen (‘richtwaarden+’).

- 8. Is het noodzakelijk de uitoefening van concrete bevoegdheden te koppelen aan het voldoen aan de waterkwaliteitseisen? Zo ja, welke eisen stelt het Europese recht aan deze koppeling? Is het voldoende als de koppeling betrekking heeft op plannen en maatregelenprogramma's of moeten ook uitvoeringsbesluiten (vergunningen e.d.) gekoppeld worden?**

In beginsel gaat de Krw uit van een aangewezen bevoegde autoriteit voor de uitvoering van de richtlijn (art. 3 lid 2). Deze is dus ook verantwoordelijk voor het voldoen aan de kwaliteitsnormen en de milieudoelstellingen. Hoe dat moet gebeuren of moet worden verzekerd, wordt in de richtlijn niet vastgelegd. Het Europese waterrecht gaat van oudsher uit van een planmatige en programmatische aanpak om aan kwaliteitseisen en andere verplichtingen uit de richtlijnen te voldoen (zie achtergronddocument). Dat is onder de Krw niet anders met de stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's. Zo men wil bevat artikel 11 lid 1 Krw een uitdrukkelijke verplichting tot koppeling van de milieudoelstellingen en de maatregelenprogramma's. De maatregelenprogramma's worden ingevolge artikel 11 lid 1 Krw immers opgesteld 'teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken'. Uiteindelijk doet het antwoord op de vraag of men daarin een expliciete opdracht tot koppeling ziet, niet terzake. Gezien het feit dat een groot aantal factoren medebepalend is voor de waterkwaliteit en dat het slechts bij een deel van deze factoren gaat om bronnen waarvoor een vergunning vereiste in het leven kan worden geroepen, is feitelijk geen andere doeltreffende strategie dan een programmatische en planmatige aanpak van de waterkwaliteitsopgave denkbaar. Ook al is men van opvatting dat de richtlijn geen expliciet verwoorde plicht bevat om de doelstellingen in de nationale wetgeving te koppelen aan programma's of plannen, dan nog kan ons inziens een dergelijke plicht worden afgeleid uit de resultaatsverplichtingen die de richtlijn bevat om de desbetreffende toestand(en) van wateren te verzekeren en de programmatische aanpak die daarvoor feitelijk noodzakelijk is.

Om te kunnen 'koppelen' aan plannen en programma's dienen deze beiden (dus ook het maatregelenprogramma) een integraal plan of programma te zijn voor het hele stroomgebieddistrict en dient te worden verzekerd dat met het plan of programma aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan. Wij gaan er vanuit dat de lidstaten niet perse hoeven te werken met één integraal plan voor het hele stroomgebieddistrict, maar ook kunnen werken met bijvoorbeeld een strategisch plan voor het hele district dat vervolgens door operationele deelplannen wordt ingevuld en nader geconcretiseerd. Dat kan, mits de operationele deelplannen zijn afgestemd op en aansluiten bij het integrale strategische plan.

Het is de vraag of het Nederlandse juridische regime waarbij de maatregelenprogramma's zijn ondergebracht in verschillende waterplannen volledig aan deze eisen, zoals nader uitgewerkt in de jurisprudentie van het Hof van Justitie, voldoet. Hoewel het Nederlandse stelsel van strategische plannen enerzijds en operationele beheersplannen anderzijds op zich aan de eisen van de richtlijn lijkt te voldoen, kunnen er enige twijfels rijzen met betrekking tot de vraag of de doorwerking van de in de verschillende plannen voorziene maatregelen voldoende verzekerd is. De richtlijnverplichtingen dienen immers zodanig te worden omgezet dat de daadwerkelijke en volledige toepassing van de richtlijn wordt verzekerd en dat de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende nauwkeurig en duidelijk moet zijn en dat begunstigden in staat moeten zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zonedig geldend moeten kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties.

De noodzaak van doorwerking geldt niet alleen voor de besluiten en feitelijke maatregelen op het terrein van het waterbeheer, maar ook voor de overige beleidsterreinen die relevant zijn voor het bereiken van de Krw-doelstellingen, zoals die van welke de instrumenten zijn genoemd in het maatregelenprogramma van artikel 11 Krw (landbouw, mestbeleid, productenbeleid, gewasbeschermingsmiddelen, milieubeleid, natuurbeschermingsbeleid et cetera).

Wat betreft de vraag of het Nederlandse recht aan deze eisen voldoen moet onderscheid worden gemaakt tussen rijkswateren en niet-rijkswateren. Wat rijkswateren betreft worden zowel het Waterhuishoudingsplan (Nota Waterhuishouding) als de beheer(s)plannen vastgesteld door 'onze ministers' gezamenlijk. Daarmee bestaan voldoende bevoegdheden om alle in de nota en de beheerplannen opgenomen maatregelen af te dwingen. De wet bevat voorts de verplichting dat de maatregelen uit de maatregelenprogramma's binnen drie jaar moeten worden uitgevoerd. Er bestaat dus een nationaal-rechtelijke juridische uitvoeringsverplichting en er bestaan de juridische mogelijkheden om uitvoering, ook wat betreft maatregelen buiten het waterbeheer in enge zin, af te dwingen. Het Nederlandse systeem voldoet daarmee ons inziens volledig aan de eisen van de Richtlijn.

Wat de regionale wateren (niet-rijkswateren) betreft ligt de zaak iets anders. De strategische maatregelen uit de maatregelenprogramma's zijn opgenomen in de provinciale waterhuishoudingsplannen. De operationele maatregelen uit de maatregelenprogramma's staan in de beheerplannen die door de waterschappen worden opgesteld. Wat strategische maatregelen uit de waterhuishoudingsplannen betreft, lijkt doorwerking, ook naar andere beleidsterreinen op zich voldoende verzekerd, tenzij ten behoeve van een

goede kwaliteit van regionale wateren (niet-rijkswater) toch nationale maatregelen nodig zijn, hetgeen niet ondenkbeeldig is. Wat de maatregelenprogramma's in de beheerplannen van de waterschappen en de daarin opgenomen operationele maatregelen betreft, zijn de mogelijkheden om daar handen en voeten aan te geven beperkter; waterschappen hebben immers geen bevoegdheden op terreinen als ruimtelijke ordening en milieu. Hier lijkt een manco te liggen. De bepaling dat ook deze maatregelen binnen drie jaar moeten zijn uitgevoerd lost dat niet op. Immers, de organen die verantwoordelijk zijn voor de realisering van de concrete maatregelen, waaronder ook maatregelen buiten het waterspoor, hebben geen bevoegdheden om te verzekeren dat aan deze zal worden voldaan.

Het probleem dat enerzijds een decentrale uitvoering van plannen en programma's gewenst is, maar anderzijds voor de verwezenlijking van de beleidsdoelen en kwaliteitseisen een integrale aanpak met maatregelen in vele sectoren vereist is, is niet specifiek voor het waterkwaliteitsbeleid. Ook met betrekking tot luchtkwaliteitseisen heeft de wetgever hiermee geworsteld. Een nationaal samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit met een sterke mate van bindendheid voor de uitvoering op regionaal en lokaal niveau is een log en ongewenst instrument. Het uitsluitend verantwoordelijk maken van de lokale organen voor het totstandbrengen en uitvoeren van een integraal plan ter bereiking van de luchtkwaliteitseisen is echter eveneens problematisch, nu de gemeenten daarvoor deels afhankelijk zijn van maatregelen die op provinciaal en rijksniveau moeten worden genomen. In de recentelijk (15 november 2007) in werking getreden Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)<sup>11</sup> is uiteindelijk voor de volgende oplossing gekozen. De verantwoordelijkheid voor het opstellen en het uitvoeren van het plan ter verzekering van bepaalde luchtkwaliteitsgrenswaarden ligt bij de gemeente (art. 5.9 lid 1 en lid 5). Dit plan dient 'in overeenstemming' te zijn met het strategische nationale programma (art. 5.9 lid 6). Voorzover het nodig is dat de provincie of een minister maatregelen neemt om te kunnen verzekeren dat een luchtkwaliteits eis gehaald wordt, kunnen burgemeester en wethouders gedeputeerde staten en de desbetreffende ministers (van VROM, LNV en V en W) verzoeken om bepaalde maatregelen te treffen. Daarover moet gezamenlijk overlegd worden. De genoemde organen 'leveren ... een bijdrage aan het opstellen en uitvoeren van' het plan en geven 'gemotiveerd rekenschap van het al dan niet treffen van maatregelen'. Daarmee lijkt een balans te zijn gevonden tussen de onmogelijkheid om de gemeente een bevoegdheid te geven om bepaalde maatregelen van rijk en

---

<sup>11</sup> Stb. 2007, 414.



provincie te vorderen en de geheel vrijblijvende positie van die hogere bestuurslichamen die de gemeente machteloos zou maken, hetgeen niet te rijmen zou zijn met haar verantwoordelijkheid om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Te overwegen is of soortgelijke constructies niet ook in de waterwetgeving dienen te worden opgenomen, wellicht nog aangevuld met een bepaling die het rijk en de provincie verplicht om aan te geven hoe de desbetreffende kwaliteitseis wel gehaald kan worden indien zij voornemens zijn een maatregel waar het waterschap om verzoekt niet te nemen. De noodzaak om een verzoekrecht en een overleg- en motiveringsverplichting zoals voorzien in artikel 5.9 Wm ook te scheppen met betrekking tot waterkwaliteitseisen lijkt ons des te meer aanwezig nu ten aanzien van niet-rijkswateren niet alleen een decentraal orgaan verantwoordelijk is voor het verzekeren van een bepaalde milieukwaliteit (het waterschap is immers onder het regime van de Waterwet beheerder van de regionale wateren en onder de huidige wetgeving – Wet op de waterhuishouding en de Wvo is zij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het oppervlaktewater), maar het in casu ook nog eens gaat om een functioneel bestuursorgaan dat ook op decentraal niveau niet alle bevoegdheden in huis heeft. Uiteraard zou een dergelijke bepaling met betrekking tot beheerplannen voor regionale wateren naast op de provincie en een aantal ministeries ook betrekking moeten hebben op de gemeente. Het waterschap zou dus gemeente, provincie en de relevante ministers om een bijdrage moeten kunnen verzoeken. De verplichting om in het plan voorziene maatregelen binnen drie jaar uit te voeren zou ook betrekking moeten hebben op de maatregelen die de gemeente, provincie of de desbetreffende minister op basis van het verzoek van het waterschap toezegt. Overigens blijft de hier bedoelde regeling ook na inwerkingtreding van de Waterwet nodig. Immers dan zijn de waterschappen ingevolge de Waterwet verantwoordelijk voor het garanderen van de benodigde waterkwaliteit in de regionale, terwijl hun bevoegdheden om de daarvoor, ook in andere beleidssporen dan het waterspoor, noodzakelijke maatregelen te nemen beperkt blijven.

Resumerend achten wij – indien wordt gekozen voor een regeling van de kwaliteitseisen op basis van de Wm – een koppeling van de kwaliteitseisen aan de bevoegdheid het stroomgebiedbeheersplan en het maatregelenprogramma vast te stellen voldoende. Hiervoor is echter wel noodzakelijk dat het bevoegd gezag dat het maatregelenprogramma vast stelt voldoende bevoegdheden heeft om de opgenomen maatregelen daadwerkelijk te realiseren of te doen realiseren via toegekende sturingsinstrumenten. Het bestaande instrumentarium verdient wat dat betreft overdenking. Een strikte binding van uitvoeringsinstrumenten in die zin dat bijvoorbeeld bepaalde delen van

een waterhuishoudings- of beheersplan bij vergunningverlening of andere uitvoeringsbesluiten binnen en buiten het waterspoot strikt in acht zou moeten worden genomen, is ons inziens echter niet vereist. Wel zou met de maatregelenprogramma's rekening moeten worden gehouden en moet het orgaan dat uiteindelijk verantwoordelijk is voor het realiseren van de milieudoelstellingen in de waterlichamen de noodzakelijke bevoegdheden hebben om te kunnen verzekeren dat de noodzakelijke maatregelen ook daadwerkelijk genomen worden. Daarbij moet acht worden geslagen op de ver strekkende eisen die het Hof van Justitie aan de reikwijdte en het doorzettingsvermogen van dergelijke plannen en maatregelenprogramma's lijkt te stellen. Thans lijkt dit onvoldoende verzekerd voor de uitvoeringsmaatregelen in regionale wateren. Waterschappen die verantwoordelijk zijn voor de opstelling en uitvoering van beheerplannen voor deze wateren hebben immers niet de noodzakelijke bevoegdheden om alle noodzakelijke maatregelen uit te kunnen (laten) voeren. Te overwegen valt daarom in de wet een bepaling op te nemen overeenkomstig de strekking van artikel 5.9 Wm. Op grond van een dergelijke bevoegdheid zou het waterschap de gemeente, provincie en verschillende ministers kunnen verzoeken bepaalde maatregelen te nemen om zo bij te dragen aan de noodzakelijke waterkwaliteitsopgave.

Opgemerkt zij overigens dat wij, zonder dat te hebben onderzocht, de stellige indruk hebben dat de mogelijkheden om andere beleidssporen betreffende maatregelen (landbouw, mestbeleid, natuurbescherming etc.) af te dwingen die noodzakelijk lijken om aan de milieudoelstellingen voor wateren te voldoen in de meeste lidstaten eveneens (zeer) beperkt zijn.

**9. Verdient, het antwoord op de hiervoor genoemde vragen in aanmerking nemend, het aanbeveling de waterkwaliteitseisen om te zetten in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer?**

Hoofdstuk 5 Wm is in beginsel geschikt voor de implementatie van de kwaliteitseisen uit de KRW. Het voordeel van gebruik van de regeling in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer is dat de Wm de mogelijkheid kent de kwaliteitseisen door te laten werken in de besluitvorming op andere beleids-terreinen.

Hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer kent echter ook een aantal nadelen, nu er een keuze gemaakt moet worden tussen grenswaarden en richtwaarden en deze gekoppeld moeten worden aan bepaalde bevoegdheden. Om te voorkomen dat er door een strikte doorwerking van de waterkwaliteitseisen aan *alle* bevoegdheden van *alle* bestuursorganen eenzelfde situatie ontstaat als bij de luchtkwaliteitseisen (Nederland 'op slot' zonder dat in elke individueel geval duidelijk is dat de milieukwaliteit verbetert) kan gezocht

worden voor een beperking van de koppeling van de waterkwaliteitseisen aan *bepaalde* bevoegdheden.

Een koppeling van de waterkwaliteitseisen aan de bevoegdheid van het rijk (de Minister van Verkeer en Waterstaat samen met de Ministers van VROM en LNV) om het stroomgebiedbeheersplan met daarin het maatregelenprogramma vast te stellen lijkt daarbij het meest zinvol. Op deze wijze wordt aangesloten bij het systeem van de Wet milieubeheer, zoals dit dient ter implementatie van de Krw (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water). Daarbij zouden ruimte en voorwaarden voor het maken van uitzonderingen op de waterkwaliteitseisen in de wet zelf, danwel een amvb moeten worden vastgelegd. Wij denken hierbij zowel aan de uitzondering om termijnen te verlengen als aan tijdelijke doelverlagingen.

Aanvullend dienen in de stroomgebiedbeheersplannen de eventuele uitzonderingen per waterlichaam of groep waterlichamen te worden opgenomen en gemotiveerd. Voor de vraag naar de doorwerking van de stroomgebiedsplannen met de maatregelenprogramma's zij verwezen naar de opmerkingen die gemaakt zijn bij de beantwoording van vraag 8.

**10. Verdient het aanbeveling een soortgelijke aanpak te kiezen zoals deze thans wordt ontwikkeld voor luchtkwaliteitseisen?**

De recente herziening van de Wm met regels over luchtkwaliteitseisen kent, sterk vereenvoudigd gezegd, twee kernelementen. Ten eerste wordt voor luchtkwaliteitseisen voor het eerst gekozen voor een programmatische, respectievelijk planmatige aanpak. De wet voorziet zowel in een nationaal programma dat gericht is op het voldoen aan de grenswaarden (zonder afwijkingsmogelijkheid, zie art. 5.12 Wm) en gemeentelijke uitvoeringsplannen die in overeenstemming moeten zijn met het nationaal programma (zie art. 5.9 Wm).<sup>12</sup> Het tweede belangrijke element is de regeling over besluiten die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit met daarin de voorziening voor besluiten die niet in betekenende mate bijdragen tot de luchtverontreiniging. De wet bepaald dat voor deze besluiten geen directe toetsing aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit plaatsvindt. Bij het opstellen van het programma en de plannen zijn de effecten van alle niet in betekenende mate bijdragende besluiten meegenomen in de berekening van de te verwachten ontwikkeling van de luchtkwaliteit.

Ten aanzien van de waterkwaliteitseisen heeft een planmatige en programmatische aanpak al een langere traditie. Door de omzetting van de eisen uit

---

<sup>12</sup> Wij laten hier het door de minister op te stellen plan ter bereiking van richtwaarden (in casu voor ozon) zoals bedoeld in art. 5.10 Wm buiten beschouwing.

de Krw in nationale wetgeving zal deze planmatige en programmatische aanpak worden versterkt. De regulering voor beide beleidsterreinen ligt wat dat betreft toekomstig dus meer in elkaars verlengde. Van de concrete vormgeving van de planmatige aanpak die thans voor luchtkwaliteitseisen is gekozen kan ons inziens veel worden geleerd voor de omzetting van de waterkwaliteitseisen zonder dat een exacte kopie van de bepalingen van titel 5.2 Wm aan te bevelen is. Zo zullen het nationale programma en de gemeentelijke plannen geenszins slechts betrekking hebben op maatregelen in het milieuspoor, maar voorzien in maatregelen op alle relevante beleidsterreinen (milieu, ruimtelijke ordening enz.) en potentieel op alle luchtverontreinigende activiteiten, respectievelijk maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit (lees bijv. art. 5.9 lid 1 Wm). Dat verdient ook voor de plannen en programma's ter voldoening aan de waterkwaliteitseisen aanbeveling. Voorts wordt één orgaan verantwoordelijk gemaakt voor het daadwerkelijk halen van de kwaliteitseisen, maar worden andere bestuursorganen verplicht om door het nemen van bepaalde maatregelen desgevraagd daaraan bij te dragen (art. 5.9 lid 3 Wm). Een soortgelijke bepaling lijkt ook voor plannen gericht op het garanderen van waterkwaliteitseisen denkbaar. Ook de bepalingen over de afstemming van verschillende luchtkwaliteitsplannen en -programma's onderling bieden waardevolle suggesties voor een eventuele verbetering van de regeling met betrekking tot waterkwaliteitseisen. Het zonder meer aansluiten bij de regelingen over luchtkwaliteitsplannen en programma's lijkt ons echter niet mogelijk, alleen al omdat de in eerste instantie bevoegde en verantwoordelijke organen in beide sporen verschillend zijn.

Het tweede hoofdelement van de recente wijziging van de Wm met betrekking tot luchtkwaliteitseisen is de regulering van uitvoeringsbesluiten met mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit. De Wm kiest wat dat betreft (nog steeds) voor een koppeling van uitvoeringsbesluiten aan de luchtkwaliteitseisen, zij het een zeer flexibele vorm van koppeling. Uitvoeringsbesluiten met gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen, kort gezegd, alleen dan worden genomen, als zij, al dan niet na saldering, geen negatieve gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdragen tot de verslechtering van de luchtkwaliteit of in overeenstemming zijn met het nationaal programma. Het is de vraag of een dergelijke vorm van koppeling van uitvoeringsbesluiten ook voor waterkwaliteitseisen nodig of zinvol is. Vooralsnog menen wij van niet. Hiervóór werd bij het antwoord op vraag 8 aangegeven dat wij een strikte binding van uitvoeringsbesluiten aan de plannen en maatregelenprogramma's niet noodzakelijk achten en dat in beginsel kan worden volstaan met de verplichting met deze plannen en

programma's rekening te houden, mits aanvullend gebruik kan worden gemaakt van een aanwijzingsbevoegdheid om ter bereiking van de waterkwaliteitseisen noodzakelijke maatregelen desnoods af te kunnen dwingen. Er zijn enkele achterliggende redenen voor dit verschil in benadering verantwoordelijk. Zo volgt uit de letter en de wetsgeschiedenis van de luchtkwaliteitsrichtlijnen dat in beginsel op iedere plek aan de luchtkwaliteitseisen dient te worden voldaan en dat het niet toereikend is indien door representatieve metingen is aangetoond dat een in een bepaald gebied (waterlichaam, respectievelijk zone of agglomeratie) aan de grenswaarden wordt voldaan. Ook werken de luchtkwaliteitsrichtlijnen uitsluitend met zeer precieze grenswaarden en niet met een meer ruimte latend concept van toestandsklassen. Ook zijn de uitzonderingen en variaties op de kwaliteitseisen in de waterrichtlijnen veel ruimer dan in de luchtkwaliteitsrichtlijnen. Dat alles lijkt ons een minder harde koppeling tussen de plannen en maatregelenprogramma's enerzijds en uitvoeringsbesluiten anderzijds mogelijk en ook wijs te laten zijn.

Gewezen zij ten slotte op het feit dat de Wm voor luchtkwaliteitseisen voorziet in een aanwijzingsbevoegdheid en een zelfvoorzieningsbevoegdheid van de minister van VROM (art. 5.23 Wm) die voor het rijk nodig kunnen zijn om ten opzichte van de EG te kunnen garanderen dat de luchtkwaliteitseisen worden gehaald. Eerder is bepleit dat dit ook geldt voor waterkwaliteitseisen, zij het dat de vorm van de bevoegdheid in detail zal (moeten) afwijken van de regeling in artikel 5.23 Wm.

**11. Zijn er betere alternatieven die een wijziging van de Wet milieubeheer, danwel een omzetting van de waterkwaliteitseisen in de Waterwet noodzakelijk maken?**

Een grondige beantwoording van deze vraag is in het kader van deze quickscan niet goed mogelijk. Er kunnen slechts enkele denkrichtingen worden aangegeven, die in het definitieve onderzoek naar de vormgeving van de waterkwaliteitseisen nader worden uitgewerkt. Bij de beantwoording van de vragen 8, 9 en 10 is reeds gewezen op de verschillende voor- en nadelen van een regeling van de waterkwaliteitseisen in de algemene titel over milieukwaliteitseisen in de Wet milieubeheer danwel in een separate titel in de Wm zoals dit is gebeurd voor luchtkwaliteitseisen. Een regeling van de waterkwaliteitseisen in de in voorbereiding zijnde Waterwet is in onze ogen zeer goed mogelijk. Een dergelijke regeling heeft als voordeel dat alle normen voor het waterbeheer in één wet staan (kwaliteit, kwantiteit, veiligheid). Tevens kan worden aangesloten bij de stroomgebiedbeheersplannen en de

maatregelenprogramma's zoals die op grond van de Waterwet worden vastgesteld en kan gebruik worden gemaakt van de diverse sturingsinstrumenten die de Waterwet kent.

Voor de doorwerking van de waterkwaliteitseisen naar de besluitvorming op aanpalende beleidsterreinen gelden dezelfde opmerkingen als hierboven bij de beantwoording van vraag 8 zijn gemaakt.

De nadere uitwerking ten aanzien van de te nemen maatregelen – welk bevoegd gezag neemt welke maatregelen voor zijn rekening in het betreffende (deel)stroomgebied – kan een plaats krijgen in de waterakkoorden (bestuursovereenkomsten) zoals die op grond van de Waterwet mogelijk zijn. Hier kunnen alle overheden met taken op het terrein van het waterbeheer aan deelnemen. Onduidelijk met betrekking tot de waterakkoorden zoals die nu zijn opgenomen in het wetsontwerp Waterwet is de vraag of 'bevoegde gezagen met taken op het terrein van het waterbeheer' in een waterakkoord ook afspraken kunnen maken over bevoegdheden en maatregelen die niet direct zien op het waterbeheer, zoals het mestbeleid, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen, de ruimtelijke ordening en alle bevoegdheden die betrekking hebben op het diffuse bronnen beleid.

Ten slotte kan gedacht worden aan de instelling van reconstructiecommissies zoals de Reconstructiewet die kent, waarbij ook belangenorganisaties en maatschappelijke organisaties kunnen participeren. Deze eventuele (water)commissies verdienen echter nog nader onderzoek.

### III. Achtergronddocument I

#### Kwaliteitseisen in het Europese en nationale waterrecht<sup>13</sup>

*H.F.M.W. van Rijswick*

*De Kaderrichtlijn water heeft als doel een ‘goede toestand’ van de Europese wateren te bereiken. Om deze doelstelling te verwezenlijken worden waterkwaliteitsnormen vastgesteld. Deze kwaliteitseisen moeten in het nationale recht worden geïmplementeerd. Beschreven wordt wat de juridische betekenis van waterkwaliteitseisen is en op welke wijze ze het beste vormgegeven kunnen worden in ons nationale recht om zowel aan Europese verplichtingen te voldoen als om voldoende flexibiliteit te behouden.*

#### 1. Inleiding

Er is veel veranderd sinds Spaans en Michiels hun onderzoek naar de waarden van milieukwaliteitsnormen publiceerden – en eigenlijk is er ook weer niet zoveel veranderd.

Spaans en Michiels concludeerden dat er veel onduidelijkheden bestonden over de juridische betekenis van milieukwaliteitsnormen, -doelstellingen en -eisen. Dat is nog steeds zo. Over een ding waren destijds zowel de onderzoekers als het Ministerie van VROM het eens. De directe doorwerking van milieukwaliteitsnormen naar andere beleidsterreinen, en in het bijzonder naar de ruimtelijke ordening, moest worden verbeterd. Zowel bij bestemmingsplannen als bij het verlenen van bouw en aanlegvergunningen werd een directe doorwerking van wettelijke kwaliteitsnormen gewenst geacht.<sup>14</sup>

Hoe anders is de situatie nu, nadat duidelijk werd wat de gevolgen van een directe doorwerking van luchtkwaliteitseisen naar de ruimtelijke ordening in de praktijk kon betekenen.<sup>15</sup> We kunnen constateren dat de slinger heen en weer gaat van flexibiliteit naar harde doorwerking en nu weer naar

---

<sup>13</sup> Een deel van dit achtergronddocument is als artikel in het Tijdschrift voor Milieu en Recht, nr. 2007/7 verschenen.

<sup>14</sup> L.A.J. Spaans en F.C.M.A. Michiels, De waarde(n) van milieukwaliteitsnormen, BJU, Den Haag 2000, p. 135, 304 en 307.

<sup>15</sup> Zie onder vele anderen: Tieman, Van Dijk-Barkmeijer en Pennarts, Recht op schone lucht, een analyse van mogelijkheden tot ontkoppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit, Instituut voor Bouwrecht en Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007; Backes, Het dossier luchtkwaliteit: anders verder!, Bouwrecht 2006, p. 88-102 en het thema-nummer van Milieu en Recht, 2006/5.

het zoeken naar optimale flexibiliteit. Bij het zoeken naar een juiste wijze van doorwerking van milieukwaliteitsnormen, ook naar andere beleidsterreinen, is het van belang of de kwaliteitsnormen hun grondslag vinden in het Europese milieurecht of puur nationaal van oorsprong zijn. Indien milieukwaliteitsnormen zijn gebaseerd op verplichtingen uit Europese richtlijnen moet immers rekening worden gehouden met de randvoorwaarden die in de betreffende Europese richtlijn zijn neergelegd.

In deze bijdrage zal ik onderzoeken wat de betekenis van kwaliteitseisen in het Europese waterrecht is en op welke wijze deze eisen het beste in het nationale recht kunnen worden omgezet. In paragraaf 2 zal kort uiteengezet worden waarom deze vraag op dit moment relevant is. Vervolgens wordt in paragraaf 3 beschreven welke betekenis aan waterkwaliteitseisen uit de oudere waterrichtlijnen wordt gegeven door onder meer het Hof van Justitie. Ook de Kaderrichtlijn water (Krw) maakt gebruik van het instrument kwaliteitseis. Op de Krw wordt in paragraaf 4 dieper ingegaan.

De wijze waarop waterkwaliteitseisen in het Nederlandse recht worden vormgegeven wordt besproken in paragraaf 5. In paragraaf 6 worden suggesties gedaan voor de vormgeving van kwaliteitseisen uit de Krw in het Nederlandse recht. De bijdrage sluit af met een conclusie in paragraaf 7.

## **2. Waarom deze analyse: waterkwaliteitseisen in het Europese waterrecht**

Het Europese waterrecht is volop in beweging. Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie van de Krw in het nationale recht van de Lidstaten.<sup>16</sup> De Krw is een kaderrichtlijn die ziet op de bescherming en verbetering van de watersystemen in Europa. Het overkoepelende streven is duurzaam waterbeheer binnen de Europese Gemeenschap. De Europese waterregelgeving wordt door de Krw gestroomlijnd en in beginsel ook vereenvoudigd.<sup>17</sup> De Krw is echter niet de enige richtlijn die van belang is voor het Europese waterrecht.

Veel oudere waterrichtlijnen uit de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw zullen weliswaar vervallen, maar een deel van de oudere waterrichtlijnen blijft bestaan, zoals de Richtlijn stedelijk afvalwater,<sup>18</sup> de Nitraatrichtlijn,<sup>19</sup> de Zwemwaterrichtlijn<sup>20</sup> en de Drinkwaterrichtlijn, welke laatste het product

<sup>16</sup> Zie over de Krw bijvoorbeeld: H. van Rijswijk, De Europese Kaderrichtlijn water, Tijdschrift voor Milieu en Recht 2000/12, p. 282-289.

<sup>17</sup> Of het echt zo veel eenvoudiger wordt is overigens de vraag.

<sup>18</sup> Richtlijn 91/271/EEG.

<sup>19</sup> Richtlijn 91/676/EEG.

<sup>20</sup> Richtlijn 2006/7/EG.



drinkwater reguleert.<sup>21</sup> Zowel de Zwemwaterrichtlijn als de Drinkwaterrichtlijn bevatten kwaliteitseisen. Deze richtlijnen beogen niet alleen het milieucompartiment water te beschermen, maar ook de volksgezondheid.<sup>22</sup> Om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water te kunnen bereiken is het noodzakelijk dat volledig aan de eisen van deze oudere waterrichtlijnen wordt voldaan.<sup>23</sup>

Er komen ook nieuwe waterrichtlijnen bij. Zo is inmiddels een Grondwaterrichtlijn<sup>24</sup> als dochterrichtlijn bij de Krw tot stand gebracht, waarbij kwaliteitseisen zijn vastgesteld voor nitraten en werkzame stoffen in bestrijdingsmiddelen en is men ver met de voorbereiding van een dochterrichtlijn inzake milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewater inzake prioritaire stoffen.<sup>25</sup> Voorts wordt gewerkt aan een richtlijn inzake overstromingsrisicobeoordeling en -heer (Hoogwaterrichtlijn).<sup>26</sup> In deze richtlijn worden geen veiligheidsnormen op Europees niveau voorgeschreven, dat wordt aan de Lidstaten overgelaten. Ten slotte werkt de Commissie aan een Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KMS), welke gepaard gaat met een Thematische Strategie voor het mariene milieu.<sup>27</sup> In de KMS komen geen bindende kwaliteitseisen voor, wel wordt het bereiken van een *goede milieutoestand* van het mariene milieu als inspanningsverplichting voorgeschreven.<sup>28</sup>

Deze richtlijnen zullen in de toekomst de kern van het Europese waterrecht vormen.

Tegelijkertijd zijn meer algemene milieurichtlijnen zoals de IPPC-richtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de bestrijdingsmiddelenrichtlijnen (gewasbescherming en biociden) en de Mer-richtlijn en Strategische mer-richtlijn cruciaal voor de bescherming van water in de Europese Gemeenschap.

---

<sup>21</sup> Richtlijn 98/83/EG.

<sup>22</sup> 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, COM 2007, 128 final, SEC 2007, 363.

<sup>23</sup> Zie ook noot 9.

<sup>24</sup> Richtlijn 2006/118/EG.

<sup>25</sup> De lijst met prioritaire stoffen is neergelegd in Beschikking 2455-2001-EG en is opgenomen als Bijlage X bij de Krw. Het voorstel voor de dochterrichtlijn heeft nummer COM 2006, 397 final, zie ook communicatie COM 2006, 398 final en de Impact Assessment SEC 2006, 947 final.

<sup>26</sup> COM 2006, 15, van 18 januari 2006.

<sup>27</sup> COM 2005, 505 final van 24 oktober 2005.

<sup>28</sup> Zie uitvoeriger over de KMS Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, Kaderrichtlijn Mariene Strategie, Kansen voor het Mariene Milieu, Den Haag, maart 2007.

Ten slotte kan niet op tijd aan de doelstellingen van de Krw worden voldaan indien niet ook andere beleidsterreinen, zoals landbouw, visserij, verkeer en vervoer, energie, mededinging en het stoffen- en productenbeleid<sup>29</sup> bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstellingen.

In de Europese waterregelgeving ziet men de rol van milieukwaliteitseisen in betekenis toenemen. Dat doet de vraag rijzen op welke wijze de milieudoelstellingen van de Krw, zoals die worden uitgewerkt in milieukwaliteitseisen, doorwerken – of beter: door zouden moeten werken – binnen de besluitvorming op het terrein van het waterbeheer zelf en in de besluitvorming op andere beleidsterreinen. Dat is immers nodig om aan de doelstellingen van de Krw te kunnen voldoen.

Voor beantwoording van deze vraag moet duidelijk zijn wat de juridische betekenis van de verschillende waterkwaliteitseisen in de diverse Europese richtlijnen is: zijn het resultaats- of inspanningsverplichtingen, zijn het grenswaarden of richtwaarden, schrijft de betreffende richtlijn voor hoe de kwaliteitseisen moeten worden vormgegeven of gebeurt dat zelfs op Europees niveau, gaat de richtlijn uit van een directe doorwerking naar besluitvorming op andere beleidsterreinen of wordt juist gekozen voor een programmatische aanpak?

### **3. De juridische betekenis van waterkwaliteitseisen in oudere waterrichtlijnen**

In deze paragraaf wordt onderzocht of en in welke vorm kwaliteitseisen voorkomen in de bestaande – oudere – waterrichtlijnen en welke juridische betekenis aan deze kwaliteitseisen kan worden toegekend. In paragraaf 4 wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de Krw en haar dochterrichtlijnen.

De *Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440)*<sup>30</sup> heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater moet voldoen, dat na passende behandelingen bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater (art. 1). Het oppervlaktewater wordt ingedeeld in drie groepen van grenswaarden – A1, A2 en A3 – die overeenkomen met procédés van de in bijlage I vermelde passende wijzen van behandeling (art. 2). Deze groepen komen overeen met drie verschillende kwaliteiten oppervlaktewater

<sup>29</sup> Het betreft richtlijnen die de emissie van prioritaire stoffen beogen te reguleren zoals de IPPC-richtlijn, een thematische strategie voor het duurzaam gebruik van pesticiden (COM(2006)372 final en een voorstel voor een richtlijn COM(2006)373 final van 12 juli 2006) alsmede de regulering middels REACH (Verordening EG nr. 1907/2006 van 18 december 2006).

<sup>30</sup> Pb. L194 van 25/07/1975, p. 0026-0031.

waarvan de fysische, chemische en microbiologische eigenschappen in bijlage II zijn vermeld. De indeling van wateren in drie categorieën is een dwingende verplichting uit de richtlijn en moet plaatsvinden in een formeel besluit, waarin voor elk punt waar monsters worden genomen, wordt aangegeven in welke groep het water is ingedeeld.<sup>31</sup> Lidstaten hebben op grond van de Drinkwaterrichtlijn de verplichting gedurende de in de richtlijn genoemde termijn van tien jaar, nitraatgehaltes te bereiken die in elk geval beneden de grenswaarden van 50 mg/l liggen.<sup>32</sup>

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 nagestreefd (art. 3 lid 2 en 3). De lidstaten 'nemen de nodige maatregelen om te zorgen dat het oppervlaktewater aan de vastgestelde waarden voldoet' (art. 4 lid 1).<sup>33</sup> In dat verband moet de Drinkwaterrichtlijn door lidstaten zonder onderscheid worden toegepast op nationale en grensoverschrijdende wateren. Het Hof van Justitie erkent dat de aanpak van buitenlandse bronnen van verontreiniging 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>34</sup>

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 dienden in tien jaar wezenlijke verbeteringen tot stand te worden gebracht (art. 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 Gemeen-

---

<sup>31</sup> HvJ EG zaak C-58-89.

<sup>32</sup> Zaak C-266/99, *Cie vs Frankrijk*, het oppervlaktewater in Bretagne bevat een te hoog gehalte aan nitraten.

<sup>33</sup> HvJ 18 juni 2002, C-60/01; HvJ 8 maart 2001, zaak C-266/99; HvJ 14 juli 1993, zaak C-56/90; HvJ 12 februari 1998, zaak C-92/96; HvJ 25 november 1992, zaak C-337/89; HvJ 14 november 2002, zaak C-316/00, zie ook Syncera Water, Arcadis, Instituut voor Milieuvraagstukken (VU) en Centrum voor milieurecht (UvA), Verkenning argumentatielijnen fasering en doelverlaging (derogaties) Kaderrichtlijn Water, in opdracht van RIZA, 14 april 2005, p. 30.

<sup>34</sup> HvJ EG zaak C-58-89.

schap kunnen voordoen (art. 4 lid 2). Dit actieplan is nodig voor de sanering van alle wateren waarvan de parameters kunnen worden verbeterd. Dit betekent dat ook de overschrijding van de grenswaarden van de wateren ingedeeld in groep A1 een saneringsplicht met zich meebrengt, ook als de overschrijding van de grenswaarden een gevolg is van geologische omstandigheden.<sup>35</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>36</sup>

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.

Er hoeft niet aan alle grenswaarden volledig te worden voldaan om aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn te voldoen. De artikelen 5 en 8 geven hiervoor criteria.

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

De Drinkwaterrichtlijn vervalt vanwege de Krv op 22 december 2007. Voor drinkwater kan concluderend worden gesteld dat kwaliteitseisen zowel als grenswaarden als in de vorm van richtwaarden worden vastgesteld. De kwaliteitseisen moeten gezien de jurisprudentie van het Hof van Justitie worden gezien als resultaatsverplichtingen. De richtlijn stelt geen eisen aan de directe doorwerking van de kwaliteitseisen naar besluitvorming op grond van andere beleidsterreinen maar koppelt de eisen aan de vaststelling van 'organische actieplannen'.

De *Drinkwaterrichtlijn die ziet op voor menselijke consumptie bestemd drinkwater* (98/83/EG),<sup>37</sup> kan worden gekarakteriseerd als een productrichtlijn. Doel van richtlijn 98/83/EG is dan ook de bescherming van de volksgezondheid. De richtlijn stelt kwaliteitseisen aan het product drinkwater. Artikel 4 bepaalt dat drinkwater 'gezond en schoon' moet zijn. Deze verplichting wordt in bijlage I uitgewerkt in kwaliteitseisen die zijn geformu-

<sup>35</sup> HvJ EG zaak C-58-89, r.o. 25.

<sup>36</sup> HvJ EG zaak C-266/99, Cie vs Frankrijk.

<sup>37</sup> Deze richtlijn vervangt Richtlijn 80/778/EEG.

leerd als grenswaarden. De richtlijn eist dat lidstaten maatregelen nemen opdat aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. De richtlijn kent bepalingen die afwijkingen van de kwaliteitseisen mogelijk maken.<sup>38</sup>

In een arrest over richtlijn 80/778 wordt door het Hof van Justitie meer duidelijkheid gegeven over de vraag wat nu onder een resultaatsverplichting moet worden verstaan. Het Hof stelt dat er 1) weliswaar verbeteringen tot stand zijn gebracht, 2) dat er plannen zijn om nog verdere verbeteringen tot stand te brengen en 3) dat door allerhande maatregelen het gezondheidsgevaar voor de betrokken bevolking is afgenomen, maar dat dit alles niet afdoet aan het feit dat de resultaatsverplichting (door Spanje) niet is nagekomen.<sup>39</sup>

De in 1976 tot stand gebrachte *Zwemwaterrichtlijn (76/160*, verder: oud) is jarenlang het juridisch kader geweest voor de bescherming van de zwemwaterkwaliteit. Op 15 februari 2006 is een nieuwe *Zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG*, verder: nieuw) 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 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.<sup>40</sup> 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 grenswaarden (I-waarden) en richtwaarden (G-waarden). De lidstaten hebben een zekere maar desondanks beperkte beleidsvrijheid bij de aanwijzing van zwembadren.<sup>41</sup> Wanneer er sprake is van zwemwater rust op de lidstaten een resultaatsverbintenis om aan kwaliteitseisen uit de richtlijn te voldoen. Ten slotte

<sup>38</sup> Zie verder S. Wuijts en H. van Rijswijk, Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn water, Criteria voor de bescherming van drinkwaterbronnen en kwaliteitsdoelstellingen, RIVM-rapport 734301028/2007, 2007.

<sup>39</sup> HvJ zaak C-416/02, M en R 2006, nr. 12 en C-121/03, beiden Commissie vs Spanje en uitvoeriger besproken in H. van Rijswijk, Wie is er bang voor de Kaderrichtlijn water? De betekenis van de Kaderrichtlijn water voor de landbouw, Agrarisch Recht, 2007/1, p. 3-13.

<sup>40</sup> Verwijzingen naar de oude zwemwaterrichtlijn moeten worden gelezen als verwijzingen naar de nieuwe richtlijn.

<sup>41</sup> Zaak C-56/90, Cie vs Verenigd Koninkrijk, Zaak C-307/98, Cie vs België.

kent de richtlijn bepalingen over monsterneming, een stand-stillbepaling en bepalingen die aangeven in welke gevallen van de richtlijn mag worden afgeweken.

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 *grenswaarden* op grond van artikel 3. In uitzonderlijke gevallen kon een langere termijn dan de voorgeschreven 10 jaar 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.

Afgezien van de afwijkingen waar de richtlijn in voorziet (van 5, 10 en 20%), kunnen lidstaten zich niet verder op bijzondere omstandigheden beroepen om de niet-nakoming te rechtvaardigen.<sup>42</sup> Daarmee rust op de lidstaten een *resultaatsverplichting*. In geen geval mag bij de bedoelde uitzonderingsgevallen worden afgeweken van dwingende eisen van volksgezondheid. Het Hof stelt dat wanneer niet aan de grenswaarden wordt voldaan, de lidstaten in de eerste plaats maatregelen dienen te nemen zodat het zwemwater wel aan de gewenste kwaliteit gaat voldoen. Dit betreft zowel juridische als feitelijke maatregelen. Een zwemverbod is alleen nodig als de kwaliteit van het zwemwater zodanig is, dat overtreding van de grenswaarden een gevaar voor de volksgezondheid oplevert.<sup>43</sup> Mede omdat de verplichtingen uit de Zwemwaterrichtlijn als resultaatsverplichtingen worden aangemerkt, is Nederland op 19 maart 2002 veroordeeld door het Hof van Justitie.<sup>44</sup> In 2005 voldeed Nederland aan de eisen van de richtlijn.<sup>45</sup>

De nieuwe Zwemwaterrichtlijn is op 24 maart 2006 in werking getreden. De lidstaten moeten op 24 maart 2008 aan de richtlijn voldoen. Belangrijke verschillen met de oude Zwemwaterrichtlijn zijn het feit dat de participatie van en de voorlichting aan het publiek beter wordt geregeld, er nog slechts op twee soorten bacteriën bemonsterd hoeft te worden en dat de zwemwateren worden ingedeeld in de categorieën uitstekend, goed, aanvaardbaar en

---

<sup>42</sup> Zaak C-307/98, *Cie vs België*. Het Hof verwijst hier naar zaak C-56/90, *Cie vs Verenigd Koninkrijk en C-198/97, Cie vs Duitsland en Zaak C-147/00, Cie vs Frankrijk*. Zie eveneens HvJ 19 maart 2002, Zaak C-268/00, *Cie vs Nederland*, AB 2002 nr. 401, m.nt. FHvdB en 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, MR 1998, nr. 19, M en R 1998, nr. 85K).

<sup>43</sup> Zaak C-307/98, *Cie vs België*.

<sup>44</sup> Zaak C-268/00, *Cie vs Nederland*, M en R 2002, nr. 93, m.nt. Van Rijswick.

<sup>45</sup> Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002-2004, versie januari 2006.

slecht. De richtlijn ziet 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 en moet aan het einde van het badseizoen van 2015 zijn bereikt. Bij slecht zwemwater moeten beheersmaatregelen worden genomen, waaronder een zwemverbod of een negatief zwemadvies, voorlichting aan het publiek en 'passende corrigerende maatregelen'.

Indien een zwemwater vijf opeenvolgende jaren als 'slecht' ingedeeld is, wordt een permanent zwemverbod ingesteld of een permanent negatief zwemadvies uitgebracht.

Conclusie met betrekking tot de zwemwaterrichtlijnen is dat het resultaatverplichtingen betreft waarbij in de toekomst 'aanvaardbaar zwemwater' als grenswaarde geldt. Er is geen verplichte programmatische aanpak voorgeschreven, maar passende maatregelen.

De *Schelpdierwaterrichtlijn* (79/923/EEG) 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 en de richtlijn beschermt daarmee ook de volksgezondheid. De richtlijn kent grenswaarden en richtwaarden, waarbij de richtlijn zelf bepaalde afwijkingmogelijkheden kent. In beginsel dient in de aangewezen wateren echter aan de grenswaarden te worden voldaan.<sup>46</sup> 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. 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 richtlijn vervalt in 2013 wegens de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water.

---

<sup>46</sup> HvJ EG, zaak C-225/96, *Cie vs Italië*.

Concluderend kan worden gesteld dat de Schelpdierwaterrichtlijn zowel grenswaarden als richtwaarden kent, die gelden voor bepaalde aangewezen gebieden. De kwaliteitseisen moeten worden gezien als resultaatsverplichtingen. De richtlijn stelt geen eisen aan de doorwerking van de kwaliteitseisen naar concrete besluitvorming, maar vereist een programmatische aanpak om aan de verplichtingen te voldoen.

De *Viswaterrichtlijn* (richtlijn 78/659) ziet op de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat geschikt is voor het leven van vissen. Ecologisch en economisch gezien wordt het noodzakelijk geacht 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. Er moeten concrete maatregelen worden genomen ter bescherming van water tegen verontreiniging. De Viswaterrichtlijn onderscheidt water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen. De richtlijn gaat uit van door de lidstaten aangewezen wateren en kent grenswaarden en richtwaarden, waarbij geldt dat de richtlijn marges kent, waarmee men binnen de richtlijnverplichtingen blijft. In beginsel dient echter aan de grenswaarden van de richtlijn te worden voldaan. Een uitzondering betreft de situatie dat de overschrijding van de grenswaarden 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. 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>47</sup> De Viswaterrichtlijn zal vanwege de inwerkingtreding van de Krv in 2013 vervallen.

Ook de Viswaterrichtlijn kent daarmee kwaliteitseisen in de vorm van grenswaarden en richtwaarden, waarbij de richtlijn voorschrijft dat aan de (resultaats)verplichting moet worden voldaan door middel van een programmatische aanpak.

---

<sup>47</sup> HvJ EG zaak C-298/95, *Cie vs Duitsland*. 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).



SCHEMA: *kwaliteitseisen in richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie*

Richtlijn	drink-water 75/440	drink-water 98/83	zwem-water 76/160	zwemwater 2006/7	viswater 2006/44	schelpdier-water 79/923
Artikel waarin de mke staan	art. 3	art. 4 & bijlage I	art. 3	art. 5	art. 3	art. 3
grenswaarde (I-waarden)	ja	ja (gezond en schoon)	ja	ja (aanvaardbaar zwemwater)	ja	ja
richtwaarde (G-waarden)	ja	nee	ja	nee	ja	ja
vaststelling door	EG lidstaat (strenger)	EG	EG	EG Lidstaat	EG lidstaat	EG
gebied waar mke geldt	aangewezen wateren	product drinkwater	zwemwateren <sup>48</sup>	zwemwateren	aangewezen water	aangewezen water
koppeling aan	actieplan (uitz. obv drinkwater-beheerplan)	niet geregeld	uitz. obv van plan voor water-beheer	passende maatregelen	programma	programma
uitzondering of marges in richtlijn	ja	ja	ja	ja	ja	ja
nationaal recht	BKMW	Drinkwater-wet (tzt)	BKMW WHVB Z	BKMW WHVBZ <sup>49</sup>	BKMW	BKMW

*Richtlijn 76/464/EEG*,<sup>50</sup> in samenhang met *richtlijn 86/280/EEG* 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 verontrei-

<sup>48</sup> De aanmerking als zwemwater is niet facultatief: indien op een bepaalde plaats mensen plegen te baden, dan is dit zwemwater.

<sup>49</sup> Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

<sup>50</sup> Vervangen door Richtlijn 2006/11/EG.

nigende stoffen, gecombineerd met een immissie-aanpak op basis van vastgestelde kwaliteitseisen. De richtlijn maakt een onderscheid tussen twee soorten stoffen, die op verschillende lijsten in bijlagen bij de richtlijn zijn geplaatst. Na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water is een nieuwe lijst van prioritaire stoffen vastgesteld.<sup>51</sup>

Op lijst I zijn zogenoemde zwarte-lijststoffen geplaatst. Dit zijn gevaarlijke stoffen die zijn gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie. 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 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>52</sup>

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 in de verplichte vergunning worden berekend aan de hand van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen, welke zijn opgenomen in het hierboven genoemde, door de lidstaten vast te stellen, programma. De

<sup>51</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.

<sup>52</sup> Richtlijn 82/176, Richtlijn van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalischloriden, Pb. 1982 L81/29; richtlijn 83/513, Richtlijn van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, Pb. 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 alkalischloriden, Pb. 1984 L74/49; richtlijn 84/491, Richtlijn van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorecyclohexaan, 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.

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. 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>53</sup>

De lidstaten dienen programma's op te stellen met behulp waarvan de verontreiniging verminderd dient te worden. Deze 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*; ze 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 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. Het programma moet daarmee een samenhangend stelsel zijn, een algemeen en gestructureerd programma voor de vermindering van verontreiniging en het moet kwaliteitsdoelstellingen per waterloop en per stof en een strategie bevatten voor alle relevante stoffen alsmede de *termijnen* 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.

---

<sup>53</sup> Zaken C-285/96 (Italië), C-214/96 (Spanje), C-232/95, C-233/95, C-394/97 (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) (Milieu en Recht 2005, nr. 77).

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 beginsele 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.

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.

Over de status van de in het programma op te nemen kwaliteitseisen kan worden gesteld dat deze moeten worden opgenomen in *bindende wettelijke regels*.<sup>54</sup>

Geconcludeerd kan worden dat richtlijn 76/464/EEG een gecombineerde aanpak kent van emissie-eisen en kwaliteitsnormen. Voor zwarte-lijststoffen geldt vaststelling op Europees niveau van zowel de emissie-eisen als de kwaliteitseisen. Om aan de kwaliteitseisen voor grijze-lijststoffen dient voldaan te worden door middel van een programmatische aanpak, waarbij de kwaliteitseisen in een wettelijke regeling moeten worden neergelegd. Er is een geïntegreerde benadering per stof en per watersysteem noodzakelijk. Voor grijze lijststoffen geldt een directe koppeling tussen kwaliteitseisen aan emissiegrenswaarden in de lozingsvergunning. De termijn waarbinnen aan de doelstellingen moet worden voldaan wordt opgenomen in het programma. Kwaliteitseisen op grond van richtlijn 76/464 kunnen worden gekwalificeerd als resultaatsverplichtingen.

---

<sup>54</sup> HvJ zaak C-152/98, Commissie vs Nederland.

SCHEMA: *kwaliteitseisen in richtlijn 76/464 voor lijst I en II stoffen*

Soort stof	Lijst I	Lijst II
artikel waarin de mke staan	dochterraichtlijnen	nationaal programma
grenswaarde	ja	ja
richtwaarde	alleen indien strenger	alleen indien strenger
vaststelling door	EG	lidstaat
gebied waar mke geldt	alle water exclusief grondwater	alle water exclusief grondwater
koppeling aan	programma	programma lozingsvergunning
uitzondering in richtlijn	nee	nee
nationaal recht		regeling kwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren

De *Grondwaterrichtlijn* (richtlijn 80/68/EEG) kent geen stelsel van kwaliteitseisen maar reguleert directe en indirecte lozingen in het grondwater om zo de kwaliteit van het grondwater te beschermen tegen verontreinigingen.

Ook de *Nitraatrichtlijn* (richtlijn 91/676/EEG) kent geen kwaliteitseisen. De Nitraatrichtlijn beoogt de verontreiniging van grond- en oppervlaktewater met nitraat tegen te gaan. Daarbij wordt onder meer beoogd de waterkwaliteit van water dat is bestemd voor de productie van drinkwater veilig te stellen. Dit verklaart waarom de Nitraatrichtlijn wel indirect refereert aan kwaliteitseisen (bijlage I), namelijk bij de vaststelling van wateren die bijzondere bescherming behoeven (artikel 3). Het gaat daarbij om een norm uit de drinkwaterrichtlijn (75/440), namelijk van 50 mg/l nitraat. Aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn moet worden voldaan door middel van het vaststellen van een *code van goede landbouwpraktijken en actieprogramma's*.

Ook de *Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn* legt een indirecte relatie met kwaliteitseisen uit het Europese waterrecht, meer in het bijzonder met de normen die gelden voor water dat is bestemd voor de winning van drinkwater.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> H.F.M.W. van Rijswijk en E.M. Vogelesang-Stoute, de Kaderrichtlijn water en gewasbeschermingsmiddelen, onderzoek in opdracht van VROM, Centrum voor Omgevingsrecht UU en Centrum voor Milieurecht UvA, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS, Utrecht, 2007.

De *Richtlijn stedelijk afvalwater* (richtlijn 91/271/EEG) beoogt het milieu te beschermen tegen verontreinigingen ten gevolge van het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater en het afvalwater van bepaalde bedrijfstakken. Er worden geen kwaliteitseisen voorgeschreven, maar eisen gesteld aan de opvang van stedelijk afvalwater (art. 3) en het niveau van zuivering van lozingen die plaatsvinden vanuit diverse, naar grootte verschillende agglomeraties (art. 4). Hiertoe worden kwetsbare gebieden aangewezen (art. 5).

*Conclusies over de betekenis van waterkwaliteitseisen in de oudere water-richtlijnen*

Waterkwaliteitseisen zijn een bekend fenomeen in het Europese waterrecht. Zij worden veelal vormgegeven in de vorm van grenswaarden, soms aangevuld met richtwaarden. Bij richtwaarden wordt dat expliciet vermeld. Het Hof van Justitie kwalificeert waterkwaliteitseisen als resultaatsverplichtingen. Zij dienen in bindende regels te worden omgezet in het nationale recht van de lidstaten zodat burgers zich daar voor de rechter op kunnen beroepen. De waterrichtlijnen schrijven over het algemeen niet voor hoe de kwaliteitseisen dienen door te werken in de besluitvorming, noch binnen het waterspoor, noch op grond van andere beleidsterreinen. De meeste waterrichtlijnen kiezen voor een programmatische aanpak die ervoor moet zorgen dat op tijd aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Deze programmatische aanpak behelst veelal een pakket aan maatregelen, die niet tot het beleidsterrein water beperkt blijven. Bij kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen (op grond van richtlijn 76/464) geldt een regulering op Europees niveau waarbij zowel kwaliteitseisen als emissie-eisen worden voorgeschreven. Bij grijze-lijststoffen wordt naast de programmatische aanpak een koppeling van kwaliteitseisen met emissie-eisen in de lozingsvergunning voorgeschreven. Aan de programmatische aanpak worden door het Hof van Justitie strenge eisen gesteld. Verwacht kan worden dat de betekenis van kwaliteitseisen uit de oudere waterrichtlijnen een rol zullen spelen bij de kwaliteitseisen die op grond van de Krw zijn of moeten worden vastgesteld.

**4. Waterkwaliteitseisen in de Krw**

Hiervoor is reeds vermeld dat de Krw door middel van een integrale benadering het water in de Gemeenschap beoogt te beschermen en te verbeteren. De richtlijn kiest voor een beheer op het niveau van stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten. Zowel voor oppervlaktewater als voor grondwater zijn in artikel 4 de milieudoelstellingen (kwalitatief) geformuleerd. Uiteindelijke doel van de Krw is het bereiken van een ‘goede toestand’ voor alle wateren.

De Krw maakt een onderscheid tussen de goede chemische toestand, die zowel voor oppervlaktewater als voor grondwater geldt. Voor oppervlaktewater geldt daarnaast de eis van de goede ecologische toestand. Voor grondwater geldt naast de goede chemische toestand de eis van een goede kwantitatieve toestand. Deze eisen die aan de 'toestand' van een water worden gesteld worden nader uitgewerkt in kwaliteitsnormen.

De normering op grond van de Krw is bijzonder gecompliceerd en vindt enerzijds plaats door het vaststellen van een bepaalde hoeveelheid verontreinigende stoffen die in het water voor mogen komen. Daarnaast gelden voor de ecologische toestand afzonderlijke criteria die zijn vastgelegd in bijlage V bij de Krw. Het systeem dat geldt voor de goede ecologische toestand is het meest complex. De goede toestand ziet namelijk enerzijds op (niet-prioritaire) schadelijke stoffen die in het water kunnen voorkomen, waarbij kan worden aangenomen dat dezelfde betekenis aan kwaliteitseisen kan worden toegekend als bij prioritaire stoffen. Anderzijds ziet de ecologische toestand op aspecten van biologie, hydromorfologie en fysisch-chemische kwaliteitselementen.

In twee dochterrichtlijnen worden de kwaliteitsnormen verder uitgewerkt: voor oppervlaktewater in het voorstel voor een richtlijn met kwaliteitsdoelstellingen voor prioritaire en enkele andere stoffen en voor grondwater in de nieuwe Grondwaterrichtlijn.

#### *De juridische betekenis van de kwaliteitsnormen*

Een kwaliteitseis is op grond van de definities in artikel 2 Krw een eis of norm die niet mag worden overschreden. Dat betekent dat kwaliteitseisen als resultaatsverplichtingen gekarakteriseerd kunnen worden. Kwaliteitseisen, zeker voor prioritaire stoffen en andere met name genoemde stoffen (in de preambule onder 8) in de (dochter)Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid worden daarmee gekwalificeerd als grenswaarden.<sup>56</sup> Bij de wijze waarop de Lidstaten aan deze milieukwaliteitsnormen gaan voldoen hebben zij echter een grote mate van vrijheid, mits zij blijven binnen het kader van de Krw (bijvoorbeeld de gecombineerde aanpak van artikel 10 en de verplichte programmatische aanpak door stroomgebied-beheersplannen en maatregelenprogramma's) en van andere communautaire wetgeving. In de Krw is geen verplichte koppeling van grenswaarden aan afzonderlijke besluiten opgenomen.

---

<sup>56</sup> 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).

Dat kwaliteitseisen aangemerkt worden als resultaatsverplichtingen is niet nieuw, maar vloeide, zoals hiervoor uiteen gezet, reeds voort uit oudere waterrichtlijnen. Voor het regime van de Krw is een en ander verduidelijkt in een arrest van het Hof van Justitie van 30 november 2006.<sup>57</sup> 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. Het Hof maakt geen onderscheid tussen het regime voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden en beperkt de reikwijdte van de kwaliteitseisen ook niet tot aangewezen waterlichamen. In r.o. 65 geeft het Hof meer duidelijkheid over de omzettingsverplichtingen die gelden voor de milieudoelstellingen, de waterkwaliteitsnormen, en de termijnen waarbinnen deze moeten worden bereikt: ‘Nu Luxemburg heeft nagelaten de definities uit artikel 2 en de in de artikelen 4-6 en 8 gestelde termijnen binnen welke de waterkwaliteitsnormen moeten worden geëerbiedigd in haar wetgeving op te nemen, zijn deze verplichtingen niet met bindende kracht omgezet en is artikel 2 van de Krw door Luxemburg geschonden’. In dit geval wordt dus niet een schending van artikel 4 (milieudoelstellingen), maar van artikel 2 (de definities) aangenomen, hetgeen begrijpelijk is nu de termijn om aan de doelstellingen te voldoen nog niet verstreken is. De Krw is pas in de fase van de omzetting. Een en ander neemt niet weg dat op dit moment de milieudoelstellingen van de richtlijn als bindende wettelijke normen moeten worden vastgelegd, op een wijze die ervoor zorgt dat binnen de daarvoor geldende termijn aan de milieudoelstellingen en milieukwaliteitsnormen wordt voldaan. Dat het bereiken van de milieudoelstellingen, welke worden geconcretiseerd in kwaliteitsnormen, moet worden aangemerkt als een resultaatsverplichting kan (eveneens) worden afgeleid uit r.o. 73-77. Deze overwegingen hebben in het bijzonder betrekking op de kwaliteitsnormen die gelden voor waterlichamen die zijn bestemd voor de winning van drinkwater. Deze wateren werden voorheen beschermd door richtlijn 75/440/EEG, welke richtlijn in december van dit jaar (2007) wordt ingetrokken. Voor oppervlaktewater dat is bestemd voor de winning van drinkwater gelden al lange tijd waterkwaliteitseisen die worden gekwalificeerd als resultaatsverplichtingen (zie hiervoor in paragraaf 3). Voor deze wateren gelden niet alleen de algemene milieudoelstellingen

---

<sup>57</sup> HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, M en R 2007, nr. 25, m.nt. HvR.



uit artikel 4 van de Krw, maar ook de kwaliteitseisen die gelden voor het water dat na behandeling gebruikt wordt voor menselijke consumptie (drinkwater uit de kraan, r.o. 74). De verplichtingen uit artikel 7 lid 2 Krw (kwaliteitseisen op grond van artikel 4 en de eisen ten aanzien van het drinkwater zelf) zijn duidelijk en op ondubbelzinnige wijze zijn 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).

*Normen voor grondwater*

De Grondwaterrichtlijn (2006/118) heeft een meerledig doel. Er worden specifieke maatregelen ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging vastgesteld als bedoeld in artikel 17, leden 1 en 2, van Richtlijn 2000/60/EG. De Grondwaterrichtlijn kent grondwaterkwaliteitsnormen en 'drempelwaarden' die dienen ter beoordeling van de chemische toestand van het grondwater. Een grondwaterkwaliteitsnorm wordt vastgesteld op EG-niveau en 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 conform artikel 3 vastgestelde grondwaterkwaliteitsnorm. De drempelwaarden die van toepassing zijn voor de goede chemische toestand van het grondwater zijn gebaseerd op de bescherming van het grondwaterlichaam met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor en de wisselwerking met bijbehorende oppervlaktewateren en rechtstreeks afhankelijke terrestrische ecosystemen en watergebieden.

Drempelwaarden kunnen zowel 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. Een grondwater wordt geacht in een goede chemische grondwatertoestand te verkeren indien

- 1) aan de voorwaarden van punt 2.3.2 van bijlage V bij Richtlijn 2000/60/EG is voldaan of
- 2) wanneer de waarden voor grondwaterkwaliteitsnormen en de drempelwaarden in geen enkel monitoringpunt in het grondwater worden overschreden.

Het is ook mogelijk dat de waarden wel worden overschreden, maar in dat geval moet

- 1) zijn bevestigd dat de overschrijding van de waarden niet worden beschouwd als een significant milieurisico en
- 2) er is voldaan aan de andere eisen van de goede grondwatertoestand en de eisen die worden gesteld met betrekking tot drinkwater (art. 7 lid 3 Krw) en
- 3) de geschiktheid voor menselijk gebruik van het grondwaterlichaam of van één van de lichamen in de groep grondwaterlichamen niet significant door verontreiniging is aangetast. Aan de doelstellingen moet worden voldaan middels het *maatregelenprogramma* van artikel 11 van de Krw en de aanvullende eisen die in artikel 6 van de Grondwaterrichtlijn worden gesteld. De Grondwaterrichtlijn biedt een aantal mogelijkheden voor uitzonderingen zoals de kunstmatige aanvulling van grondwater met oppervlaktewater (bijvoorbeeld ten behoeve van de drinkwatervoorziening) en maatregelen in het kader van hoogwaterbescherming (bijvoorbeeld rivierverruiming).

Bijlage I bevat kwaliteitsnormen voor nitraten en bestrijdingsmiddelen (gewasbescherming en biociden). Leidt toepassing van deze normen niet tot het behalen van de doelstellingen van artikel 4 Krw dan moeten door de lidstaten strengere drempelwaarden worden vastgesteld. De in verband met de drempelwaarden vereiste programma's en maatregelen gelden ook voor activiteiten die onder de werkingssfeer van Richtlijn 91/676/EEG (Nitraatrichtlijn) vallen.

Bijlage II bevat de Richtsnoeren voor de vaststelling van drempelwaarden door de lidstaten overeenkomstig artikel 3. De lidstaten bepalen voor alle verontreinigende stoffen de drempelwaarden op grond waarvan (conform art. 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. Aangenomen kan worden dat de normen voor grondwater zowel van belang

zijn bij de besluitvorming op nationaal niveau (toelating gewasbeschermingsmiddelen met gebruiksvoorschriften en nationaal landbouwbeleid en -regelgeving) als op regionaal niveau (aanvullende voorschriften in provinciale verordeningen, voor ruimtelijke ordening, water en natuur).

*Normen voor oppervlaktewater: de goede chemische toestand*

De normen voor de goede chemische toestand (prioritaire stoffen) van oppervlaktewater worden op EG niveau vastgesteld in de vorm van milieukwaliteitsnormen. Hiertoe is een voorstel voor een Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG ingediend. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de samenstelling van hun oppervlaktewateren voldoet aan de milieukwaliteitsnormen voor prioritaire stoffen. Deze worden uitgedrukt in jaargemiddelden (EQS-AA) en in maximaal aanvaardbare concentraties (EQS-MAC) zo blijkt uit artikel 2 lid 1 van het voorstel.

Uit deze bewoordingen kan worden afgeleid dat de lidstaten moeten zorgen dat oppervlaktewateren aan de milieukwaliteitsnormen voldoen en dat het dus gaat om resultaatsverplichtingen. Artikel 2 lid 2 bepaalt bovendien dat lidstaten op basis van de zogenoemde toestand-monitoring er voor moeten zorgen dat de concentraties van de stoffen in sedimenten en biota niet toenemen.

Het voorstel voor deze dochterrichtlijn kent geen eigen *algemene* uitzonderingsbepalingen, maar biedt de mogelijkheid *overgangsgebieden* aan te wijzen waar voor de lozingen van prioritaire stoffen vanuit puntbronnen niet aan de norm hoeft te worden voldaan. De overgangsgebieden moeten door de lidstaten worden *begrensd* en *aangewezen*, de overschrijding mag geen gevolgen hebben voor de naleving van de normen in de rest van het betreffende oppervlaktewater en de vergunningen en/of algemene regels (de tekst spreekt over voorafgaande reguleringen) die op grond van de Krw of de IPPC-richtlijn worden verleend, moeten zodanig worden getoetst dat het overgangsgebied steeds kleiner wordt. Onduidelijk is of de algemene uitzonderingsmogelijkheden uit artikel 4 van de Krw ook gelden voor prioritaire stoffen, maar vooralsnog neem ik aan dat dit wel het geval is.

De normen voor de goede chemische toestand voor oppervlaktewater zullen met name een rol spelen in de maatregelen die worden vastgesteld op nationaal niveau, zoals criteria die worden gehanteerd bij de (lozings)vergunningverlening, en in het beleid op aanverwante terreinen (bijvoorbeeld milieu, productbeleid, landbouw, en het diffuse bronnenbeleid).

*Normen voor oppervlaktewater: de ecologische toestand*

De normen voor de goede ecologische toestand (of het goede ecologische potentieel) worden vastgesteld door de lidstaat. De ecologische toestand

heeft alleen betrekking op oppervlaktewateren en ziet zowel op een bepaalde concentratie van stoffen (nutriënten, verontreinigingen), als op eisen die zich richten op de ecologie. Deze differentiatie is te vinden in Bijlage V onder I (de oppervlaktewatertoestand), waarin kwaliteitselementen voor de klasse-indeling naar ecologische toestand wordt gegeven. Deze elementen bestaan uit:

- biologische elementen,
- hydromorfologische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische elementen,
- chemische en fysisch-chemische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische elementen, en
- specifieke verontreinigende stoffen (met inbegrip van prioritaire stoffen).

De kwaliteitselementen worden onderscheiden voor rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren. Voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen gelden de elementen van een van deze vier (rivier, meer, overgangswater of kustwater) waarmee het betrokken waterlichaam de grootste overeenkomst vertoont. De rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren worden gedefinieerd als ‘zeer goed’, ‘goed’ of ‘matig’ (tabel 1.2 in bijlage V). Voor alle wateren geldt dat de toestand van het water ‘goed’ is als aan een aantal in bijlage V genoemde kwaliteitselementen is voldaan.

Ook de milieukwaliteitsnormen die gelden voor de goede ecologische toestand vallen uiteen in:

- 1) biologische,
- 2) hydromorfologische,
- 3) chemische en fysisch-chemische elementen die mede bepalend zijn voor de biologische elementen en
- 4) specifieke verontreinigende stoffen.

De specifieke verontreinigende stoffen zijn hiervoor beschreven, evenals een deel van de chemische en fysisch-chemische elementen (namelijk die waarvoor concentratienormen op basis van jaar gemiddelden moeten worden vastgesteld). De overige aspecten van de goede ecologische toestand – welke eveneens als een milieukwaliteitsnorm moeten worden beschouwd – worden beschreven in 2.1. van bijlage V van de Krw. Voor de fysisch-chemische elementen wordt gesteld dat de toestand ‘goed’ is als wordt gewaarborgd dat ‘het typespecifieke ecosysteem functioneert en dat de waarden voor de biologische kwaliteitselementen worden bereikt’. Voor de nutriëntenconcent-

traties geldt dat deze 'niet liggen boven het vastgestelde niveau waarbij het ecosysteem functioneert en waarbij de waarden voor de biologische kwaliteitselementen worden bereikt.'

Voor het ecologische deel van de goede ecologische toestand lijkt het verplicht voorgeschreven resultaat daarmee het bereiken van de biologische kwaliteitselementen en niet zozeer het voldoen aan de verschillende normen op zichzelf.

De procedure voor de vaststelling van de chemische kwaliteitsnormen door de lidstaten (voor de niet-prioritaire stoffen) wordt beschreven onder punt 1.2.6. van bijlage V van de Krw. Er kunnen normen worden vastgesteld voor water, sedimenten en biota. Bijlage V spreekt bij de normen voor de goede ecologische toestand slechts over de vaststelling van een maximum voor het jaargemiddelde.

De normen voor de ecologische kwaliteit zullen met name van belang zijn voor de maatregelen die op regionaal niveau moeten worden genomen, zoals voor de hydromorfologie (bijvoorbeeld het weer laten meanderen van wateren) en ecologische herstelmaatregelen. Deze normen zullen daarmee met name een relatie hebben met het natuurbeheer en de ruimtelijke ordening. Voor de ecologische normen die zien op de hoeveelheid stoffen die mogen voorkomen in het water geldt hetzelfde als gesteld is bij de chemische kwaliteitsnormen.

SCHEMA: *kwaliteitseisen op grond van artikel 4 Kaderrichtlijn water*

kwaliteitseisen voor	grondwater chemisch	oppervlaktewater chemisch	oppervlaktewater ecologisch
Artikel waarin de mke staan	grondwaterrichtlijn bijlage I drempelwaarden: art. 3 nationale regeling	richtlijn prioritair stoffen, art. 2	bijlage V nationale regeling
grenswaarde	Ja	ja	ja: biologische kwaliteitselementen en verontreinigende stoffen
richtwaarde	alleen indien strenger	alleen indien strenger	biologisch en hydromorfologische en chemisch & chemisch-fysisch voor zover bepalend voor de biologische elementen
vaststelling door	EG lidstaat (drempelw.)	EG	EG voor de prioritair stoffen lidstaat de overige
gebied waar mke geldt <sup>58</sup>	alle grondwater drempelwaarden alleen voor grondwater 'at risk'	alle water exclusief grondwater	alle water exclusief grondwater (onderscheid naar meren, rivieren, kustwater, overgangswater, kunstmatig water en sterk-veranderd water)
koppeling aan	stroomgebiedbeheerplan maatregelenprogramma	stroomgebiedbeheerplan maatregelenprogramma	stroomgebiedbeheerplan maatregelenprogramma
uitzondering in richtlijn	ja (art. 4 Krw) + In Grondwaterrichtlijn	ja (art. 4 Krw) overgangsgebieden	ja (art. 4 Krw)
nationaal recht	o.b.v. Hoofdstuk 5 Wm	o.b.v. Hoofdstuk 5 Wm	o.b.v. Hoofdstuk 5 Wm

<sup>58</sup> Er wordt ook wel betoogd dat de kwaliteitseisen op grond van de Krw alleen gelden voor aangewezen waterlichamen. Ik ben het daar – zoals ik eerder in deze bijdrage heb betoogd – niet mee eens.

*Conclusie kwaliteitsnormen in de Krw*

De eisen die de Krw stelt ten aanzien van de chemie zien op stoffen en worden uitgedrukt in een bepaalde maximale concentratie van stoffen die in het water voor mogen komen. De Krw gaat bij de normstelling voor de maximale concentratie prioritare stoffen in oppervlaktewater uit van zowel een jaargemiddelde van de metingen als van een maximum van de metingen. De normen voor prioritare stoffen worden vastgesteld op EG-niveau en gelden in beginsel voor alle oppervlaktewateren. De normen voor de chemische kwaliteit van grondwater gelden voor grondwaterlichamen.

De normen voor de ecologische kwaliteit gelden ook voor alle oppervlaktewateren. Dit kan worden afgeleid uit de algemene overkoepelende doelstelling van de Krw, de betekenis van de milieudoelstellingen zoals uitgelegd door het Hof van Justitie<sup>59</sup> en ten slotte uit het gegeven dat de Krw bepaalt dat het huidige beschermingsniveau niet minder mag worden dan onder de huidige richtlijnen, waarbij richtlijn 76/464 ook geldt voor alle oppervlaktewateren. Het maakt vanzelfsprekend wel verschil of het normen betreft voor natuurlijke of voor sterk-veranderde of kunstmatige wateren (goede ecologische toestand of goed ecologisch potentieel).

Zijn voor bepaalde verontreinigende stoffen kwaliteitsnormen vastgesteld dan moet aan die normen worden voldaan binnen een vastgestelde termijn. Ik noem dit in de schema's bij dit artikel een grenswaarde (in Europese zin, de Wet milieubeheer hanteert een iets andere definitie). Kwaliteitsnormen moeten worden vastgesteld in wettelijke bepalingen, waarbij moet worden bepaald binnen welke termijn deze kwaliteitsnormen niet mogen worden overschreden.

De lidstaten hebben in beginsel een grote mate van vrijheid *hoe* aan deze kwaliteitsnormen wordt voldaan. De Krw geeft in artikel 10 aan dat de doelstellingen van de Krw bereikt moeten worden door middel van een gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen. In artikel 11 wordt een maatregelenprogramma geïntroduceerd dat deels verplichte, en deels aanvullende maatregelen bevat. Voor de te nemen maatregelen geldt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen ter regulering van puntbronnen en maatregelen ter regulering van diffuse bronnen. Het maatregelenprogramma wordt opgesteld per stroomgebied en bevat maatregelen die voortvloeien uit zowel de Europese waterregelgeving als uit andere Europese milieuwetgeving (art. 11 Krw). Een samenvatting van het maatregelenprogramma moet worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan.

---

<sup>59</sup> En wordt ondersteund door de Conclusie van AG Sharpston.

Bij de aanpak van verontreiniging van de Europese wateren rusten er niet alleen verplichtingen op de lidstaten. In het geval een lidstaat te maken krijgt met problemen die zij niet zelf op kan lossen, kan een lidstaat de Commissie verzoeken actie te ondernemen (art. 12 Krv). Op de Commissie rusten eveneens eigen verplichtingen. Het is aan de Commissie prioritaire stoffen te selecteren en te reguleren.<sup>60</sup>

Al met al kan worden geconstateerd dat het regime van de Krv voor milieukwaliteitsnormen zeer gecompliceerd is. Desondanks zijn er vele elementen uit de oudere watterichtlijnen in terug te vinden. Dit betreft met name het gegeven dat kwaliteitsnormen of – eisen resultaatsverplichting zijn, die in bindende wettelijke regels moeten worden omgezet of vastgesteld. De Krv kent net als veel oudere watterichtlijnen een programmatische benadering waarmee aan de normen en de achterliggende doelstellingen voldaan moet worden. De maatregelen bevatten een mix aan instrumenten uit het hele Europese milieurecht. Er wordt geen directe koppeling gelegd tussen waterkwaliteitsnormen en de besluitvorming op andere beleidsterreinen. De Commissie erkent echter dat zowel het voldoen aan de resterende watterichtlijnen alsmede een goede afstemming tussen de Krv en overige milieuriichtlijnen noodzakelijk is om aan de doelstellingen van de Krv te kunnen voldoen. Deze afstemming met (besluitvorming op grond van) andere richtlijnen zal in de toekomst verder vorm gegeven moeten worden.

## 5. Waterkwaliteitseisen in de huidige Nederlandse wetgeving

Ook op dit moment gelden al waterkwaliteitseisen op grond van de Wvo en de Wm.

In het *Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water* zijn kwaliteitseisen neergelegd voor de vereiste kwaliteit voor de productie van drinkwater, de kwaliteit van zwembadwater, 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

---

<sup>60</sup> In het voorstel voor de richtlijn prioritaire stoffen laat de Commissie dit reguleren overigens bewust achterwege, met als reden dat de lidstaten dat – gezien het subsidiariteitsbeginsel en de veelheid aan instrumenten die zij tot hun beschikking hebben – beter zelf kunnen doen.



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 (dus zowel door middel van de plannen als de overige middelen), 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 gekoppeld aan het maken van plannen, maar vermoedelijk ook aan besluiten als vergunningverlening op grond van de Wvo, alhoewel dit niet heel duidelijk is.<sup>61</sup>

In de *Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren*<sup>62</sup> worden de waterkwaliteitseisen voor alle Nederlandse oppervlaktewateren geïmplementeerd zoals die verplicht zijn op grond van Richtlijn 76/464/EEG.<sup>63</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

<sup>61</sup> Waarmee de regeling doet denken aan de op dit moment in voorbereiding zijn Wet luchtkwaliteit.

<sup>62</sup> Staatscourant 10 december 2004, 247.

<sup>63</sup> Nederland is bij arrest van 10 mei 2001 veroordeeld door het Hof van Justitie (zaak C-152/98) 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.

kwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden lijkt mij niet in overeenstemming met de eisen uit richtlijn 76/464/EEG.

### *Resumerend*

Voor verschillende waterkwaliteitseisen is in het Nederlandse recht gekozen voor uiteenlopende wijzen van doorwerken. De kwaliteitseisen opgenomen in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water kunnen worden aangemerkt als grenswaarden,<sup>64</sup> maar hoeven slechts bij het vaststellen van plannen in acht te worden genomen.

De kwaliteitseisen opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren gelden voor alle besluiten van bestuursorganen, die gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit kunnen hebben, maar worden gekwalificeerd als richtwaarden. Dat betekent dat bestuursorganen van deze normen af mogen wijken, mits deze afwijking goed wordt gemotiveerd. Er is slechts weinig jurisprudentie over de wijze waarop waterkwaliteitseisen doorwerken in ruimtelijke besluitvorming.<sup>65</sup> Wat betreft de doorwerking van waterkwaliteitseisen naar de toelating van bestrijdingsmiddelen kan worden gesteld dat dit met name plaats vindt tijdens de milieubeoordeling van een bestrijdingsmiddel, er is geen directe koppeling tussen besluiten omtrent de toelating van bestrijdingsmiddelen en waterkwaliteitseisen.<sup>66</sup>

## **6. Voorstellen voor vormgeving en doorwerking kwaliteitseisen op grond van de Krw**

### *Inleiding*

De eerste implementatiewetgeving voor de Krw heeft inmiddels het Staatsblad bereikt<sup>67</sup>, de stroomgebieddistricten zijn aangewezen en de eerste verplichte rapportages zijn naar Brussel verstuurd.<sup>68</sup> De verplichting om te

<sup>64</sup> Alhoewel de tekst daar geen volledige duidelijkheid over geeft.

<sup>65</sup> ABRvS 1 maart 2006, 200502013/1 over de betekenis van de vereiste kwaliteit voor oppervlaktewater bestemd voor de winning van drinkwater in verband met een streekplanherziening; ABRvS 15 december 2005, BR 2005/708, m.nt. A.G.A. Nijmeijer over de betekenis van een waterwingebied in de nabijheid van een bedrijventerrein; ABRvS 16 februari 2005, M en R 2005, afl. 6, nr. 63, m.nt. Groothuijse, over de aanleg van de A73 en de gevolgen voor het voldoen aan ecologische doelstellingen uit de Krw.

<sup>66</sup> Zie uitvoeriger: H.F.M.W. van Rijswick en E.M. Vogezang-Stoute, de Kaderrichtlijn water en gewasbeschermingsmiddelen, onderzoek in opdracht van VROM, Centrum voor Omgevingsrecht UU en Centrum voor Milieurecht UvA, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS, Utrecht, 2007.

<sup>67</sup> Implementatiewet EG Kaderrichtlijn water.

<sup>68</sup> Artikel 5 rapportages.

zorgen voor een adequate monitoring moest eind 2006 zijn geregeld en heeft plaatsgevonden in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water, een aanpassing van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. De regeling van de kwaliteitseisen is hierbij niet gewijzigd. De volgende stap in het implementatieproces betreft het opstellen van de verplichte stroomgebiedbeheerplannen, welke in 2009 gereed moeten zijn. In deze integrale plannen wordt onder meer uiteen gezet hoe aan de milieudoelstellingen uit artikel 4 van de richtlijn zal worden voldaan. Een van de onderdelen van het meer strategische stroomgebiedbeheerplan is een concreet programma met maatregelen, waarin wordt opgenomen welke maatregelen worden ingezet om aan de milieudoelstellingen te voldoen. Dit maatregelenprogramma bevat zowel effectgerichte als brongerichte maatregelen. Het belangrijkste effectgerichte instrument is vanzelfsprekend de vaststelling van waterkwaliteitseisen, zowel op Europees als nationaal niveau. Om de implementatie te kunnen voltooien moeten dus nog de nodige uitvoeringsregelingen worden vastgesteld. Zo moeten de amvb's met landelijke kwaliteitseisen voor de goede chemische kwaliteit nog worden vastgesteld. Ten aanzien van de kwaliteitseisen voor de goede chemische toestand ligt het voor de hand deze vast te stellen op nationaal niveau, omdat de eisen voor alle wateren gelden en het van belang is dat de eisen doorwerken in de besluitvorming op basis van meerdere wetten.

De uitwerking van de goede ecologische toestand in kwaliteitseisen, die kunnen worden gedifferentieerd naar regionaal of deelstroomgebiedsniveau, is ook mogelijk in provinciale milieuverordeningen. Gezien de verplichte implementatie van de ecologische doelstellingen moet worden aangenomen dat de provincies *verplicht* zijn de noodzakelijke kwaliteitseisen vast te stellen, indien deze niet op nationaal niveau worden vastgesteld.

*Randvoorwaarden voor de vaststelling van waterkwaliteitseisen op grond van de Krw*

Uit de voorgaande paragrafen kan worden afgeleid dat de waterkwaliteitsnormen moeten worden vastgelegd in bindende wettelijke regels conform de vereisten van de Krw. Dat betekent dat per stof die de Krw relevant acht, normen moeten worden vastgesteld. De normen voor stoffen zullen moeten worden vastgelegd als grenswaarden in Europese zin (in die zin dat bepaald moet worden binnen welke termijn aan de kwaliteitseis moet zijn voldaan).<sup>69</sup> Kwaliteitsnormen worden gekarakteriseerd als resultaatsverplichtingen, hetgeen betekent dat aan de grenswaarden moet worden voldaan, tenzij een

---

<sup>69</sup> Hiermee wordt niet expliciet bedoeld op het begrip grenswaarde zoals dat in de Wm wordt gehanteerd.

terecht en goed gemotiveerd beroep op een van de uitzonderingsbepalingen uit de Krw of een van haar dochterrichtlijnen wordt gedaan. Hoewel de Krw dat niet expliciet stelt, neem ik aan dat ook de drempelwaarden uit de Grondwaterrichtlijn als grenswaarden kunnen worden aangemerkt, omdat de definitie van drempelwaarden bepaalt dat het door de lidstaten vastgestelde kwaliteitsnormen zijn.

De Krw maakt een gebiedsgerichte differentiatie van kwaliteitsnormen mogelijk, zowel ten aanzien van typen wateren als ten aanzien van verschillende (deel)stroomgebieden. Een gebiedsgerichte differentiatie ligt het meest voor de hand bij ecologische normen. Het verdient dan ook aanbeveling de vaststelling van gebiedsgeïntegreerde normen mogelijk te maken, bijvoorbeeld op provinciaal niveau.

De verwezenlijking van de milieudoelstellingen en het voldoen aan de waterkwaliteitsnormen vindt zowel onder de oudere waterrichtlijnen als onder het regime van de Krw met name plaats door middel van een planmatige of programmatische aanpak, waarbij in concrete programma's voor een bepaald (stroom)gebied of watersysteem de maatregelen worden opgenomen die per stof kunnen garanderen dat aan de norm wordt voldaan. De maatregelen moeten een geïntegreerd samenhangend geheel vormen, toegespitst op het voldoen aan alle normen binnen het bepaalde gebied. De maatregelen kunnen zowel juridische, financiële als feitelijke maatregelen bevatten en zullen gebaseerd moeten zijn op zowel de waterregelgeving met het bijbehorende beleid als regelgeving op andere beleidsterreinen die van invloed zijn op de vraag of aan de doelstellingen en normen van de Krw voldaan kan worden.

Bij de vaststelling van de milieukwaliteitseisen is de feitelijke toestand en de invloed die het water ondergaat van groot belang (in de Krw uitgewerkt in de art. 5 analyses), evenals wetenschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van monitoring en milieu- en risicobeoordelingen. In de Krw is eveneens plaats voor maatschappelijke kosten en batenanalyses en de gevolgen die deze op vast te stellen kwaliteitsnormen kunnen hebben.

De Krw-kwaliteitseisen zullen naar verwachting worden vastgelegd op grond van hoofdstuk 5 van de Wm, aangezien dit de keuze is die in de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water is gemaakt en het zo ook is voorgesteld in het wetsvoorstel Waterwet dat nu bij de Tweede Kamer ligt. Dat is naar mijn mening ook goed mogelijk, want de regeling voldoet voor het grootste deel aan de eisen die de Krw stelt. Er zijn twee belangrijke aandachtspunten.

1. De Krw vereist een programmatische aanpak (stroomgebiedbeheersplan en maatregelenprogramma) om aan de milieudoelstellingen te voldoen. De Nederlandse regeling voor milieukwaliteitseisen in de Wm voorziet op zichzelf niet in de mogelijkheid om de doorwerking van milieukwaliteitseisen te koppelen aan een programma dat *garandeert* dat aan de vastgestelde normen wordt voldaan. In de Nederlandse wetgeving wordt hieraan tegemoet gekomen door de doelstellingen en de normen (de laatste middels een verwijzing naar hoofdstuk 5 van de Wm) in de aanstaande Waterwet op te nemen en te bepalen dat in de verschillende door de waterbeheerders verplicht op te stellen waterplannen (waarin de relevante onderdelen van het maatregelenprogramma zijn opgenomen) dienen om nadere invulling te geven aan het beleid dat wordt gevoerd om aan de doelstellingen en normen te voldoen. Dit lijkt een wat omslachtige weg, maar is op zichzelf mogelijk en lijkt niet in strijd met de verplichtingen die uit de Krw voortvloeien. De waterkwaliteitseisen kunnen in dat geval worden gekoppeld aan de bevoegdheid een waterplan op te stellen. Problematisch lijkt in dit geval te zijn dat er vele waterplannen en delen van maatregelenprogramma's gelden in een stroomgebied en dat de waterbeheerders niet kunnen garanderen of instrumenten uit andere beleidsterreinen worden ingezet en zo ja, of ze op de juiste manier worden ingezet. De waterbeheerders kunnen slechts maatregelenprogramma's maken die garanderen dat het beoogde resultaat wordt bereikt voor zover het maatregelen betreft waar zij bevoegd voor zijn.
2. De regeling voor milieukwaliteitseisen heeft als aanvullende eis dat bij de vaststelling van milieukwaliteitseisen de bevoegdheden worden aangewezen bij de uitoefening waarvan de milieukwaliteitseis in acht moet worden genomen (grenswaarde) of met de milieukwaliteitseis rekening moet worden gehouden (richtwaarde).<sup>70</sup> Deze eis is op zich niet nodig ter uitvoering van de Krw, maar is ook niet in strijd met de Krw. Bij bestaande waterkwaliteitseisen ziet men bijvoorbeeld de verplichting voor het Wvo-bevoegd gezag kwaliteitseisen in acht te nemen bij de planvorming en eventueel de vergunningverlening (bij richtwaarden dient met de kwaliteitseisen rekening te worden gehouden), of de regeling dat alle bestuursorganen bij de uitoefening van alle bevoegdheden rekening houden met richtwaarden. Om de verplichtingen uit de Krw goed om te zetten is het gezien het systeem van de Wm noodzakelijk dat de kwaliteitseisen gekoppeld worden aan het maatregelenprogramma en het

---

<sup>70</sup> Backes e.a., Hoofdlijnen milieubestuurrecht, Boom juridische uitgevers, Den Haag, 2004, p. 121 e.v.

stroomgebiedbeheersplan. Het maatregelenprogramma bestaat echter uit een grote hoeveelheid maatregelen die uit verschillende bevoegdheden voortvloeien. Er lijkt niet één bevoegd gezag aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor de vaststelling van het Krw-maatregelenprogramma (in de stroomgebiedbeheersplannen, waarbij de Minister van V en W bevoegd gezag is wordt slechts een samenvatting van het maatregelenprogramma opgenomen). De huidige regeling zou daarmee kunnen impliceren dat alle bevoegdheden die in de maatregelenprogramma's moeten worden opgenomen om aan de doelstellingen van de Krw te voldoen, gekoppeld worden aan de kwaliteitseisen. Nu het veelal gaat om grenswaarden (in de door mij bedoelde Europese zin) zouden de milieukwaliteitseisen bij een veelheid van besluiten in acht genomen moeten worden. Ook dat lijkt in het licht van een juiste omzetting van de Krw geen probleem, maar is niet persé nodig op grond van de Krw en kan leiden tot dezelfde situatie als die zich heeft voorgedaan bij de doorwerking van luchtkwaliteitseisen. Voordeel van deze regeling is dat door een sterke sturing zoveel mogelijk wordt gegarandeerd dat op tijd aan de kwaliteitsnormen wordt voldaan. Het nadeel van deze regeling is echter ook bekend: er is niet veel flexibiliteit mogelijk, terwijl een groot aantal bevoegdheden en besluiten relevant is bij de verwezenlijking van de Krw-doelstellingen, zoals naast bevoegdheden op het terrein van het waterbeheer ook bevoegdheden op het terrein van milieu, natuur, ruimtelijke ordening, landbouw, verkeer en vervoer, recreatie, stoffen en producten. Het ligt niet voor de hand een van deze terreinen uit te sluiten bij de noodzakelijke doorwerking van de kwaliteitseisen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de Krw in beginsel de Lidstaten juist veel vrijheid biedt bij de wijze waarop de lidstaat aan de kwaliteitsnormen moet voldoen, mits een opgesteld stroomgebiedbeheersplan en het bijbehorende maatregelenprogramma kan garanderen dat aan de doelstelling wordt voldaan (gerechtvaardigde uitzonderingen daargelaten). Juist gezien de kenmerken van waterbeheer en de stroomgebiedbenadering kan worden verwacht dat regionale differentiatie zeer wenselijk kan zijn bij het voldoen aan (in het bijzonder ecologische) de doelstellingen. In dit licht is het zeer wel denkbaar dat een regeling voor de kwaliteitseisen wordt ontworpen die niet noodzakelijkerwijs uitgaat van de systematiek van de Wet milieubeheer, maar die goed aansluit bij de systematiek van de Krw, te weten een regeling die enerzijds garanderen kan dat aan de verplichte doelstellingen wordt voldaan, maar anderzijds gebruik maakt van de door de Krw geboden planmatige en programmatische aanpak en de door de Krw geboden flexibiliteit.

Het bovenstaande in gedachten nemend zijn er een aantal mogelijkheden om de Krw-kwaliteitsnormen vorm te geven in het Nederlandse recht. De beschrijving van deze mogelijkheden biedt slechts een schets of eerste gedachtevorming.

1. Gebruik maken van de bestaande regeling van milieukwaliteitseisen uit de Wm en daarbij te bepalen dat de veelal als grenswaarden geformuleerde kwaliteitseisen doorwerken in de (elke) bevoegdheidsuitoefening van (alle) ‘bestuursorganen’ in de zin dat zij deze eisen in acht nemen, tenzij er uitdrukkelijk sprake is van richtwaarden. De voorgestelde regeling in de Waterwet (doelstellingen, normen en plannen en programma’s) geldt dan als aanvulling om aan de programmatische benadering van de Krw te voldoen. Deze regeling lijkt te voldoen aan de eisen van de Krw maar biedt dezelfde nadelen als de oorspronkelijke wijze waarop de luchtkwaliteitseisen in het Nederlandse recht waren omgezet.
2. Gebruik maken van de mogelijkheid een aparte wettelijke regeling voor de waterkwaliteitseisen te maken, waarbij de eisen eveneens als grenswaarden worden vormgegeven en waarbij de doorwerking van de kwaliteitseisen wordt gekoppeld aan de op te stellen stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma’s op grond van de Krw en de Waterwet.<sup>71</sup> Een koppeling aan alleen de stroomgebiedbeheersplannen lijkt niet voldoende nu dit niet-bindende plannen betreft en burgers daar geen rechten aan kunnen ontlenen of hun rechten kunnen kennen, hetgeen ook onder het toekomstige regime van de Waterwet zo blijft. Door de koppeling uit te breiden tot de maatregelenprogramma’s is duidelijk wie (welk bevoegd gezag) welke maatregelen dient te nemen en kan de burger bij de uitoefening van die maatregelen gebruik maken van bestaande rechtsbeschermingsmogelijkheden. Daarbij moet duidelijk zijn wie het bevoegd gezag is voor de opstelling van de maatregelenprogramma’s en de programma’s moeten betrekking hebben op bepaalde vastgestelde watersystemen of (deel)stroomgebieden. Zij zullen per stof de maatregelen moeten aangeven waarmee aan de doelstellingen wordt voldaan, alsmede de maatregelen die nodig zijn om aan de vereiste toestand te voldoen. De programma’s moeten zodanig zijn opgezet dat zij kunnen garanderen dat aan de Krw-doelstellingen wordt voldaan. Gezien de cyclische benadering van de Krw, met herziening van stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma’s om de zes jaar, lijkt het niet nodig nieuwe vormen als herstel- of saneringsplannen of programma’s te introduceren. Indien bij de vaststelling van plannen en programma’s de grenswaarden in acht moeten worden genomen, rijst de

---

<sup>71</sup> Vergelijkbaar met de Wet luchtkwaliteit.

vraag hoe de plannen of programma's door moeten werken in de vergunningverlening. Indien wordt gekozen voor de constructie dat bij het verlenen van vergunningen 'rekening moet worden gehouden met' de plannen, dient naar mijn mening in een vorm van compensatie te worden voorzien indien wordt afgeweken van het plan. Anders kan immers niet worden gegarandeerd dat uiteindelijk aan de vereiste kwaliteitseis wordt voldaan. Het is eveneens mogelijk hoofdstuk 5 van de Wm aan te passen om deze variant mogelijk te maken.

3. Gebruik maken van de mogelijkheid een aparte wettelijke regeling voor de waterkwaliteitseisen te maken, waarbij de eisen eveneens als grenswaarden worden vormgegeven en waarbij de doorwerking van de kwaliteitseisen wordt gekoppeld aan de op te stellen stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's op grond van de Krw en de Waterwet. Deze programma's hoeven minder specifiek te zijn indien zij worden gecombineerd met bindende waterakkoorden voor een bepaald (deel)stroomgebied of watersysteem, waarin de verschillende bevoegde gezagen (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) zich verplichten de op hen rustende maatregelen uit te voeren. De combinatie van die maatregelen en bevoegdheden moet garanderen dat voor het betreffende stroomgebied aan de kwaliteitsnormen wordt voldaan.<sup>72</sup> Op deze wijze wordt optimaal tegemoet gekomen aan de behoefte die bestaat om op regionaal niveau te kunnen differentiëren, terwijl desondanks aan de vereisten van de Krw wordt voldaan.
4. Het vaststellen van de waterkwaliteitsnormen op grond van de Waterwet en daar de koppeling tot stand brengen met stroomgebiedbeheersplannen, maatregelenprogramma's en/of waterakkoorden (zoals beschreven onder 2 en 3). Door aan te sluiten bij de maatregelenprogramma's en/of waterakkoorden wordt gezorgd dat er een voldoende doorwerking naar andere de besluitvorming op beleidsterreinen plaatsvindt. In aanvulling op deze variant kan worden opgemerkt dat een goede afstemming tussen de verschillende provinciale verordeningen die op grond van de omgevingswetgeving tot stand wordt gebracht (milieu, water en ruimtelijke ordening) kan bijdragen aan de doorwerking van waterdoelstellingen en waternormen naar de andere delen van het omgevingsrecht. Deze mogelijkheid heeft als voordeel dat wordt aangesloten bij de huidige initiatieven tot integratie van wetgeving en dat er naast de in voorbereiding integrale omgevingswetten niet weer een nieuwe aparte wet wordt geïntroduceerd.

---

<sup>72</sup> Zie Van Rijswijk en Driessen (red.), Juridisch- Bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid/NILOS, Utrecht, 2006.



Geconcludeerd kan worden dat de op grond van Europese waterrecht verplichte kwaliteitseisen op verschillende manieren in het Nederlandse recht kunnen worden omgezet. Iedere regeling heeft bepaalde voor- en nadelen, zoals een meer of mindere mate van flexibiliteit, de aansluiting bij een bestaande wettelijke regeling of het moeten ontwerpen van een nieuwe regeling. In ieder geval is duidelijk geworden dat op grond van oudere watterrichtlijnen en de daar uit voortgekomen jurisprudentie alsmede uit de tekst en het systeem van de Krw en de eerste jurisprudentie die daarover verschenen is, bij de vormgeving van de Nederlandse regeling voor waterkwaliteitseisen goed moet worden gelet op de vraag of aan de diverse Europese verplichtingen (normen, termijn, programmatische aanpak) wordt voldaan.

## 7. Conclusie

In het bovenstaande is de betekenis van waterkwaliteitseisen onderzocht op juridische betekenis, vormgeving en doorwerking in verdere besluitvorming. Duidelijk is geworden dat de Krw wat de kwaliteitseisen betreft eigenlijk niet veel nieuws brengt, ondanks dat moet worden geconstateerd dat het er zeker niet eenvoudiger op is geworden. Kwaliteitseisen worden veelal vastgesteld als grenswaarden of richtwaarden en moeten gezien worden als resultaatsverplichtingen. Dat was al zo en dat blijft ook zo. Zowel de oudere watterrichtlijnen als de Krw kiezen in beginsel voor een programmatische aanpak, waarbij de kwaliteitseisen worden gekoppeld aan plannen of maatregelenprogramma's die moeten garanderen dat binnen een bepaalde termijn aan de vastgestelde normen wordt voldaan.<sup>73</sup>

De in de Waterwet voorgestelde vaststelling van de waterkwaliteitseisen op grond van de Hoofdstuk 5 van de Wm is zeer goed mogelijk, mits via de Waterwet de koppeling met maatregelenprogramma's wordt gemaakt. Het nadeel van een regeling in de Wm is dat bij de toepassing van vele bevoegdheden de kwaliteitseisen in acht genomen moeten zullen worden. De ruimte voor (regionale) flexibiliteit kan daardoor worden beperkt. In deze bijdrage zijn oplossingsrichtingen aangedragen voor alternatieven, zoals de vaststelling van een aparte wet voor waterkwaliteitseisen, waarbij een koppeling van kwaliteitseisen aan maatregelenprogramma's mogelijk wordt gemaakt. Op langere termijn verdient het mijns inziens de voorkeur óf het systeem van hoofdstuk 5 Wm te wijzigen of de waterkwaliteitsnormen op te nemen in de Waterwet, waarbij een koppeling tussen kwaliteitsnormen en maatregelen

---

<sup>73</sup> Een uitzondering zijn de kwaliteitseisen voor lijst II- stoffen uit richtlijn 76/464/EEG die direct gekoppeld worden aan de lozingsvergunning.

lenprogramma's een logische plaats kan krijgen. Aanbevolen wordt waterakkoorden en provinciale verordeningen een belangrijke plaats te geven tussen de instrumenten die kunnen worden ingezet om aan de doelstellingen van de Krv te voldoen.

## IV. Achtergronddocument II

### De Kaderrichtlijn water; resultaatsverplichting of inspanningsverplichting?

R.L. Kruyt<sup>74</sup>

#### 1. Inleiding

In december 2000 is de Europese Kaderrichtlijn water (Krw) officieel in werking getreden. De Krw scheidt een kader voor het waterbeheer in de Europese Gemeenschap. Water is een erfgoed dat als zodanig moet worden beschermd, verdedigd en behandeld. De Krw komt er kort gezegd op neer dat in 2015 al het water in de Europese Unie in een goede toestand moet verkeren. Dat is het hoofddoel van de richtlijn, waarnaast ook nog enkel andere (sub)doelen zijn opgenomen. In de preambule van de Krw is enkele malen opgenomen dat lidstaten er naar moeten *streven* die goede toestand te bereiken en maatregelen dienen te nemen, die binnen hun bereik liggen, om de goede toestand te bereiken. Bovendien is het uiteindelijke doel van de richtlijn, volgens de preambule (27): *‘gelegen in de volledige eliminatie van prioritair gevaarlijke stoffen en in het bijdragen aan het bereiken van concentraties in het mariene milieu in de nabijheid van de achtergrondwaarden van natuurlijke in het milieu aanwezige stoffen’*.<sup>75</sup>

Nederland maakt zich zorgen over de implementatie van de Krw. Een aantal doemscenario's steekt de kop op. ‘Gaat Nederland op slot?’ is een veelgestelde vraag. Of: ‘Nederland is het afvoerputje van Europa’. Waarom moeten wij, als Nederlanders, de troep van al onze vervuilende burens opruimen? Er gaan aan de andere kant ook stemmen op dat de Krw kansen biedt voor internationale samenwerking en het benoemen van verantwoordelijkheden en dat juist daarmee Nederland de waterkwaliteit grondig kan verbeteren. Maar de reden voor de angst voor de Krw ligt gelegen in het feit dat de Krw verplichtingen met zich meebrengt waar Nederland niet onderuit kan. Om

---

<sup>74</sup> Rembrandt Kruyt is als docent verbonden aan de disciplinegroep Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Utrecht en doet onderzoek in het kader van het project ‘Europese milieuriichtlijnen; kwaliteitseisen en emissieplafonds - zoektocht naar een juiste toepassing en inbedding’.

<sup>75</sup> Krw, considerans 27, p. 3.

het leed dat de Krw heet enigszins te verzachten heeft de Tweede Kamer ten aanzien van de Krw het volgende gezegd:

*Ten aanzien van de implementatie van de Krw kunnen de algemene doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen worden aangeduid als inspanningsverplichtingen en de richtlijndoelstellingen voor beschermde gebieden als resultaatverplichtingen.<sup>76</sup>*

Echter, Europese richtlijnen brengen verplichtingen met zich mee die volgens artikel 249 derde alinea jo. artikel 10 EG-verdrag opgevat moeten worden als resultaatverplichtingen en niet als inspanningsverplichtingen. De Nederlandse wetgever lijkt er dus naast te zitten door te stellen dat de algemene doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen als inspanningsverplichtingen kunnen worden beschouwd. Richtlijnen bevatten immers per definitie resultaatverplichtingen. Bovendien heeft het Hof van Justitie in november 2006 geoordeeld dat zekere bepalingen van de Krw beschouwd moeten worden als resultaatverbintenissen om aan de doelstellingen van artikel 4 Krw te voldoen.

Ondertussen heeft Nederland de doelen enigszins bijgesteld. Uit de rapporten *Water in Beeld 2007*<sup>77</sup>, *Watervisie 2007*<sup>78</sup> en de Ambitienotitie<sup>79</sup> blijkt dat er veeleer sprake is van een resultaatverplichting voor de te bereiken doelen uit de KRW. Volgens de ambitienotitie is het uitgangspunt dat implementatie van de richtlijn moet leiden tot haalbare en betaalbare doelen. In de ambitienotitie is dit als volgt verwoord:

*Het gaat bij de Krw om het realiseren van doelen zoals vastgelegd in de stroomgebiedbeheersplannen 2009. Daarvoor geldt een resultaatverplichting. Aan het eind van een planperiode kan blijken dat de doelen nog niet zijn gehaald. In principe kunnen er zich twee situaties voordoen:*

*1. Een aantal in het plan opgenomen maatregelen is niet uitgevoerd: De lidstaat loopt grote kans om met een ingebrekestelling-procedure te worden geconfronteerd en wordt verplicht om de maatregelen als nog uit te voeren;*

<sup>76</sup> Tweede Kamer 2002-2003, kamerstuk 28808-3, p. 5.

<sup>77</sup> Landelijk Bestuurlijk Overleg Water, *Water in Beeld*, voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland 2007.

<sup>78</sup> Kabinetsvisie op het waterbeleid, Nederland veroveren op de toekomst, september 2007.

<sup>79</sup> Kabinetsnotitie 23 april 2004, Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland, van beelden naar betekenis, artikelcode w166.

*2. Alle in het plan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd maar het effect is onvoldoende: De lidstaat zal in het volgende stroomgebiedbeheersplan (iedere 6 jaar) extra maatregelen moeten opnemen om alsnog de doelen te realiseren. Wanneer het programma van maatregelen evident onvoldoende was om de doelen te realiseren, dreigt een ingebrekestelling.<sup>80</sup>*

De Krw staat niet toe maatregelen te versoepelen of doelen te verlagen na vaststelling of het gewoonweg gedogen van een formeel niet acceptabele situatie omdat de doelen niet haalbaar bleken. Het is daarom van groot belang om realistische doelen en maatregelenpakketten te treffen. Mocht van te voren blijken dat het doel van de Krw, een goede watertoestand in 2015, in een bepaalde situatie niet haalbaar is, dan is het van belang om in het stroomgebiedbeheerplan voor fasering of verlaging van de doelen te kiezen, oftewel een beroep op een van de uitzonderingen in de Krw te doen. Mits goed gemotiveerd, is hiervoor geen toestemming van de EU nodig.

Gesteld kan worden dat een aantal verplichtingen voortvloeit uit de (milieu-) doelstellingen van de Krw waarbij in de Krw ook nog een aantal middelen worden gecreëerd om het hoofdoel van de Kaderrichtlijn water te realiseren.

### *1.1 Onderzoeksvraag*

De onderzoeksvraag in dit rapport is of deze verplichtingen en de te gebruiken middelen moeten worden opgevat als resultaatsverplichtingen of als inspanningsverplichtingen.

Bij een resultaatsverplichting is het cruciaal dat het te bereiken resultaat binnen een gestelde termijn daadwerkelijk gehaald wordt. Mocht dit niet het geval zijn en wil men toch aan de resultaatsverplichting voldoen, dan is een geslaagd beroep op een van de uitzonderingen noodzakelijk. In het geval van een inspanningsverplichting is het van belang dat de juiste middelen en maatregelen gebruikt zijn en een lidstaat zijn best doet om een bepaald resultaat te bereiken. Niet het uiteindelijke resultaat is van belang, maar het traject dat daarvoor is bewandeld. Dit traject, dat laat zien dat een lidstaat zich heeft ingezet om het resultaat te bereiken, zal het bewijs van de inspanningsverplichting vormen.

---

<sup>80</sup> Kabinetsnotitie 23 april 2004, p. 3-4.

Om een antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag zal naast de verplichtingen die voortvloeien uit de Krw ook enkele arresten bespreken die betrekking hebben op de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit besproken worden. Een vergelijking van deze milieuriichtlijnen ligt voor de hand aangezien in bovengenoemde richtlijnen, net als de Krw, milieudoelstellingen kent. Ook een arrest van het Hof van Justitie over de verplichtingen uit de Krw komt ter sprake.

Dit rapport is als volgt opgebouwd: paragraaf 1 bevat een korte beschouwing geven over de werking van Europese richtlijnen. Besproken zullen onder meer worden omzetting, richtlijnconforme interpretatie, rechtstreekse werking en aansprakelijkheid. In paragraaf 2 zal de Krw nader beschouwd worden. Oorsprong en achtergrond in zowel Europees als internationaal als nationaal verband zullen besproken worden. Daarnaast wordt de Krw inhoudelijk bespreken. De nadruk zal liggen bij de milieudoelstellingen van artikel 4 Krw en de uitzonderingen die in dit zelfde artikel opgesomd staan. Daarnaast wordt een aantal andere bepalingen uit de Krw besproken.

De preambule van de Krw krijgt in paragraaf drie nader aandacht. De reden hiervoor is dat de preambule een uitleg van de Krw geeft, die beter past in de paragraaf met de vergelijking met andere milieuriichtlijnen.

In paragraaf 3 zal aan de hand van andere milieuriichtlijnen (de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit) een vergelijking gemaakt worden met de Krw. Daarnaast is er ook aandacht voor het arrest van het Hof van Justitie Commissie vs. Luxemburg. In dit arrest zijn duidelijke aanknopingspunten te vinden voor de uiteindelijke conclusie in paragraaf 4.

## **2. Europese Richtlijnen**

In deze paragraaf zal de werking van Europese richtlijnen besproken worden. Ter sprake zal komen omzetting, richtlijnconforme uitleg, rechtstreekse werking en aansprakelijkheid. Deze zaken zijn van belang voor een goede werking van richtlijnen. Richtlijnen zijn namelijk niet rechtstreeks toepasselijk. De richtlijn is alleen gericht tot de lidstaat, die het vervolgens moet gaan omzetten in de nationale wet- en regelgeving. Een burger heeft aanvankelijk niets van doen met de richtlijn, slechts de rechten en plichten die voortvloeien uit de implementatie betrekken de burger bij de richtlijn. Pas als een richtlijn niet, niet tijdig of niet correct is omgezet in nationale wetgeving, kan een burger een beroep doen op de richtlijn.<sup>81</sup> In het kader van een goede

---

<sup>81</sup> R. Barents e.a., p. 186.

harmonisatie van Europese wet- en regelgeving en in het kader van rechtsbescherming is het van belang dat Europese richtlijnen volledige doorwerken in de lidstaten.

De Krw is een Europese richtlijn en valt onder de communautaire besluitvorming. In artikel 249 EG-verdrag zijn de communautaire besluiten opgesomd. Het gaat hier om verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Ten aanzien van richtlijnen luidt artikel 249, derde alinea, EG-verdrag als volgt:

*Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.*

De bepaling van artikel 249 laat zien dat de richtlijn een duaal karakter heeft. Enerzijds laat een richtlijn lidstaten vrij in het kiezen van vorm en middelen om het resultaat te bereiken, anderzijds draagt hij lidstaten op om binnen in bepaalde termijn een bepaald resultaat in de nationale rechtsorde te verwezenlijken.<sup>82</sup> Achterliggende gedachte van de richtlijn is om nationale wetgeving van de lidstaten te harmoniseren ten faveure van een goed functionerende interne (Europese) markt. Om lidstaten ertoe te bewegen richtlijnen goed en op tijd te implementeren in hun nationale wetgeving, heeft de richtlijn een verbindend karakter.<sup>83</sup>

## 2.1 Omzetting

Wat komt bij omzetting kijken? Een lidstaat is verplicht de richtlijn om te zetten in nationaal recht. Excuses voor een te late omzetting worden door het Hof van Justitie eigenlijk nooit geaccepteerd.<sup>84</sup> De gebruikelijke termijn hiervoor is twee jaar, maar voor technische wijzigingen of aanvullingen van een bestaande richtlijn is de termijn korter, terwijl voor de materiële implementatie van bepaalde verplichtingen een langere termijn voorzien is. De termijn van de Krw bedroeg drie jaar en liep af 22 december 2003. De implementatietermijn heeft twee rechtsgevolgen. Ten eerste is het de lidstaat niet toegestaan maatregelen te nemen die tot gevolg hebben dat implementa-

<sup>82</sup> W. Werner e.a., Internationaal en Europees Recht, Een verkenning van grondslagen en kenmerken, Europa Law Publishing, Groningen 2005, p. 98-99.

<sup>83</sup> R. Barents e.a., Grondlijnen van Europees Recht, Kluwer, Deventer 2006, p. 186.

<sup>84</sup> J.W. van de Gronden, De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden, Kluwer 1998, p. 50-51.

tie voor afloop van de termijn feitelijk uitgesloten is of dat tijdige implementatie ernstig in gevaar wordt gebracht.<sup>85</sup>

**Inter-Environnement-arrest** - In 1997 nuanceerde het Hof van Justitie de hoofdregel dat lidstaten niet het verwijt kan worden gemaakt dat zij een richtlijn niet in nationaal recht hebben omgezet vóór het verstrijken van de omzettingstermijn:

‘Hoewel op de Lid-Staten geen verplichting rust om deze maatregelen vast te stellen vóór het verstrijken van de omzettingstermijn, volgt uit de toepassing van artikel 5 [thans artikel 10, rlk], tweede alinea, in samenhang met artikel 189 [thans artikel 249, rlk], derde alinea, van het Verdrag en met de richtlijn zelf, dat zij zich gedurende deze termijn dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen’. (r.o. 45)

Ten tweede, als de richtlijn niet, niet volledig of niet goed is geïmplementeerd, is er sprake van een schending van artikel 249, derde alinea, EG-verdrag. Deze schending van gemeenschapsrecht kan voor de Europese Commissie aanleiding zijn om bij het Hof van Justitie een procedure te starten.<sup>86</sup> Juist vanwege de harmoniserende werking van richtlijnen legt het Hof van Justitie de plicht tot implementatie binnen de gestelde termijn strikt uit. Een beroep op vertragingen als gevolg van lange wetgevingsprocedures, consultatieverplichtingen, interne competentieregels en -conflicten en overige inhoudelijke problemen is volgens vaste jurisprudentie niet mogelijk. Ook kan niet verwezen worden naar andere lidstaten die te laat zijn met de implementatie en evenmin kan een beroep op vertraging gedaan worden op feit dat de communautaire wetgever intussen een wijziging van een al aangenomen richtlijn voorbereidt.

<sup>85</sup> Hof van Justitie, 18 december 1997, zaak C-129/96, Inter-Environnement Wallonie ASBL tegen Région wallonne.

<sup>86</sup> Artikelen 226 en 228 EG-verdrag.



**Implementatie en overmacht** - Indien een Lidstaat kan aantonen dat door overmacht implementatie niet binnen de gestelde termijn kan plaatsvinden, kan het Hof van Justitie het verzuim goedkeuren. Echter, hoe streng het Hof is, blijkt uit een zaak tussen de Commissie en Italië (11 maart 1985, zaak 101/84). Italië beriep zich op een bomaanslag. Ondanks het besef dat het hier om een serieus probleem ging, stelde het Hof:

‘Een Lid-Staat die met onoverkomelijke moeilijkheden is geconfronteerd, kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van krachtens een gemeenschapsrichtlijn op hem rustende verplichtingen, slechts op overmacht beroepen voor de periode die een voldoende nauwgezette administratie nodig heeft om bedoelde moeilijkheden te verhelpen.’

Italië had zich volgens het Hof te weinig ingespannen om binnen een zo kort mogelijke termijn toch te kunnen voldoen aan de richtlijn. (J.W. van de Gronden, p. 50)

In de loop der jaren lijken richtlijnen steeds complexer geworden te zijn, met als eventueel gevolg dat implementatie binnen de gestelde termijn niet onhaalbaar is. Als blijkt dat een lidstaat verwacht de termijn niet te halen, is het verplicht om de betrokken instellingen daarvan op de hoogte te stellen. Als daarentegen de nationale wetgeving al volledig beantwoordt aan de inhoud van de richtlijn is implementatie uiteraard niet nodig.

In artikel 249, derde alinea, EG-verdrag wordt gesproken over *de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen*. Het Hof van Justitie heeft deze vrijheid echter behoorlijk beperkt. De keuze van vorm en middelen hangt af van het resultaat dat uit de richtlijn voortvloeit. Het Hof heeft dat in het arrest van de Commissie tegen Duitsland in 1991 als volgt verwoord:

*Voor de omzetting van een richtlijn in intern recht is niet noodzakelijkerwijs vereist, dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen. Naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan een algemene juridische context daartoe voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden.<sup>87</sup>*

<sup>87</sup> Hof van Justitie 30 mei 1991, zaak C-361/88, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Duitsland.

Ook meer recentelijk heeft het Hof van Justitie nogmaals duidelijk gemaakt aan welke eisen omgezet nationaal recht moet voldoen:

*De uitvoering van een richtlijn vereist weliswaar niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever van elke lidstaat, doch het betrokken nationale recht dient daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren, de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie moet voldoende nauwkeurig en duidelijk zijn en de begunstigden moeten in staat zijn, kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties.<sup>88</sup>*

Lidstaten zullen het nationale recht na omzetting een dwingend karakter moeten geven, opdat juridisch de volledige toepassing van de richtlijn wordt verzekerd. Hiermee wordt de gelding van de richtlijn beter verzekerd en kunnen burgers er een beroep op doen. Dit wil zeggen dat implementatie via buitenwettelijke plannen, circulaire en ambtelijke instructies niet voldoet aan de vereisten zoals zojuist beschreven. Het Hof van Justitie beschouwt deze instrumenten als eenvoudige administratieve praktijken. ‘Eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd, zijn evenwel niet als een juiste uitvoering te beschouwen’.<sup>89</sup> Immers, bovengenoemde instrumenten zijn gemakkelijk terug te draaien en zijn niet altijd kenbaar en toegankelijk voor de burger.

Het komt er op neer dat een richtlijn moet worden omgezet in wetgeving van goede kwaliteit. Het is daarbij niet van belang door welke autoriteit de omzetting plaatsvindt. Dit kan de centrale overheid zijn (door middel van formele wetten, AMVB's, ministeriële regelingen) of de centrale wetgevers (in het geval van waterrichtlijnen zijn dat de gemeente, provincie en waterschap). Maar zoals eerder gezegd, interne competentieperikelen ontslaan de lidstaat niet van de verplichting ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn nauwkeurig in het nationale recht worden omgezet. ‘Een Lid-Staat kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen niet ten exceptieve op bepalingen,

---

<sup>88</sup> Hof van Justitie, 10 mei 2001, zaak C-144/99, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Nederland.

<sup>89</sup> Hof van Justitie, 15 maart 1990, zaak C-339/87, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Nederland.

praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde beroepen'.<sup>90</sup> Bovendien zal het samenstel van centrale en decentrale omzettingsmaatregelen voor het gehele grondgebied van de lidstaat moeten gelden. De lidstaat wordt veroordeeld door het Hof als ook maar één decentrale overheid in gebreke blijft.

Omzetting in 'goede' wetgeving vereist niet alleen het omzetten van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving, maar juist ook dat rekening gehouden wordt met de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder ook de fundamentele rechten. Vervolgens moet een lidstaat die maatregelen nemen die nodig zijn om het nuttig effect van de uit de richtlijn voortvloeiende nationale wetgeving te verzekeren, zelfs al bevat de richtlijn ten aanzien van die te nemen maatregelen geen of nauwelijks bepalingen. Dit kan resulteren in het aanpassen van interne bestuursbevoegdheden en het treffen van bestuurlijke maatregelen en budgettaire voorzieningen.

Het vereiste van 'goede' omzettingswetgeving is vooral van belang voor de tenuitvoerlegging van richtlijnen die voorzien in bepaalde programma's of in resultaatsverplichtingen die inhouden dat een bepaalde, algemene termen geformuleerde situatie tot stand moet worden gebracht. Dit laatste is vooral van belang op het terrein van de milieurichtlijnen.<sup>91</sup> Ook maatregelen voor de handhaving en bescherming van de uit de richtlijn voortvloeiende rechten en plichten zullen getroffen moeten worden.

Het gevolg van omzetting van richtlijnen is tweeledig. Ten eerste wordt door de richtlijn nationale regelgeving aangepast, met als gevolg dat er op bepaalde onderdelen van het nationale recht een geharmoniseerd Europese beleid gevolgd kan worden. Ten tweede zorgt de zogeheten loyaliteitsplicht ervoor dat lidstaten gehouden zijn tot handhaving van het aangepaste nationale recht. Inbreuken op dat recht zijn vanuit gemeenschapszin niet toegestaan en mogen niet gedoogd worden, maar moeten worden gesanctioneerd.

---

<sup>90</sup> Hof van Justitie, 14 januari 1988, gevoegde zaken 227 t/m 230/85, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen België.

<sup>91</sup> R. Barents e.a, p. 189-190.

**Loyaliteitsbeginsel** - In het Internationale en Europese recht geldt het beginsel ‘pacta sunt servanda’, verdragen verdienen te goeder trouw nagekomen te worden. Dit beginsel is in artikel 10 EG-verdrag neergelegd en kent twee algemene verplichtingen voor lidstaten. Een positieve plicht om al datgene te doen waardoor de nakoming van hun communautaire verplichtingen ‘verzekerd’ worden en een negatieve plicht om al datgene na te laten wat de verwezenlijking van de doelstellingen van het EG-verdrag in gevaar kan brengen. Artikel 10 EG-verdrag is een reflectie van de solidariteitsgedachte die aan het communautaire systeem ten grondslag ligt. (R. Barents e.a., p. 77-78)

## 2.2 Richtlijnconforme interpretatie

Uit het loyaliteitsbeginsel vloeit voort dat lidstaten verplicht zijn de naleving van het EG-recht te verzekeren. Richtlijnconforme interpretatie valt daarmee samen. De nationale rechter is namelijk verplicht het nationale recht richtlijnconform te interpreteren. Zo heeft het Hof van Justitie bepaald in de zaak Von Colson en Kamann:

*[...] dat de nationale rechter bij de toepassing van nationaal recht, en met name van de bepalingen van een speciaal ter uitvoering van een richtlijn vastgestelde wet, dit nationale recht moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het in artikel 189 [thans 249, rlk], derde alinea, bedoelde resultaat te bereiken.<sup>92</sup>*

Daarnaast is richtlijnconforme interpretatie van toepassing op niet-aangepast recht dat dateert van voor de tijd van de richtlijn. Hierover heeft het Hof van Justitie in het arrest Marleasing het volgende gezegd:

*Bij de toepassing van het nationale recht, ongeacht of het daarbij gaat om bepalingen die dateren van eerdere of latere datum dan de richtlijn, moet de nationale rechter dit zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, ten einde het hiermee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 189 [thans 249, rlk], derde alinea, EEG-verdrag te voldoen.<sup>93</sup>*

<sup>92</sup> Hof van Justitie, 10 april 1984, zaak 14/83, Sabine von Colson en Elisabeth Kamann tegen Nordrhein-Westfalen.

<sup>93</sup> Hof van Justitie, 13 november 1990, zaak C-106/89, Marleasing SA tegen La Comercial Internacional de Alimentacion SA.

Kortom, al het nationale recht moet richtlijnconform geïnterpreteerd worden. Het gevolg hiervan is onder andere dat er een einde komt aan een soms al lang bestaande en algemene uitleg van bepaalde begrippen en termen in het nationale recht.<sup>94</sup>

**Lozing** - Richtlijnconforme interpretatie bij correcte omzetting bestaat ook. Een goed voorbeeld daarvan is het begrip 'lozing'. In de Richtlijn gevaarlijke stoffen (76/464/EEG) staat dit begrip centraal en wordt als volgt omschreven: 'Iedere handeling waarbij de in lijst I of lijst II van de bijlage genoemde stoffen in de in lid 1 bedoelde wateren worden gebracht'. In de richtlijn is ook een vergunningsplicht aan de Lid-Staten voorgeschreven. Ter realisatie van deze vergunningsplicht heeft Nederland de Wvo en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit zodanig gewijzigd, dat de reikwijdte van de vergunningsplicht op grond van de Wvo (in elk geval) elke lozing in de zin van de richtlijn omvat. Sindsdien wordt in de bestuursrechtspraktijk en in de rechtspraak het begrip lozing richtlijnconform geïnterpreteerd. (H.F.M.W. van Rijswick e.a., 2003, p. 34)

Richtlijnconforme uitleg kan ook worden toegepast in het geval van omzettingfouten: het nationale recht voldoet niet aan de eisen van Europees rechtelijk niveau. Dit wil zeggen dat het recht niet volledig, nauwkeurig of duidelijk is omgezet, of op een andere manier in strijd is met de richtlijn. Echter, door het nationale recht richtlijnconform 'te lezen' wordt de omzettingfout weggeïnterpreteerd. Deze vorm van interpretatie wordt ook wel 'de remedial richtlijnconforme uitleg' genoemd.<sup>95</sup> Er zitten echter grenzen aan remedial richtlijnconforme uitleg. Richtlijnconforme uitleg is vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid is alleen mogelijk binnen de kaders van de wet en derhalve contra legem niet toegestaan.<sup>96</sup> Bovendien mag richtlijnconforme uitleg er niet toe leiden dat in een twee-partijen-relatie aan particulieren verplichtingen uit de niet-omgezette richtlijn worden opgelegd.<sup>97</sup> Ten slotte is richtlijnconforme uitleg slechts toegestaan indien de verschillen tussen het nationale recht en Europese wetgeving niet te groot zijn. Dit alles om de rechtszekerheid te dienen. Voorbeeld daarvan is de grens die is getrokken om de rechter niet te dwingen op de stoel van de wetgever te gaan plaatsnemen.

<sup>94</sup> R. Barents e.a., p. 196.

<sup>95</sup> H.F.M.W. van Rijswick e.a., 2003, p. 35.

<sup>96</sup> J.H. Jans e.a., 2002, p. 144.

<sup>97</sup> Hof van Justitie, 26 februari 1986, 152/84, M. H. Marshall tegen Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching).

### 2.3 Rechtstreekse werking

Rechtstreekse werking van bepalingen van richtlijnen is het volgende onderdeel van doorwerking van EG-richtlijnen. Het is derhalve van belang dit leerstuk te betrekken bij de uitleg en interpretatie van richtlijnen. Zoals al eerder besproken, heeft het communautaire recht voorrang op nationaal recht. Het leerstuk van rechtsreeks werkende bepalingen houdt in dat indien EG-recht incorrect is toegepast de verplichting bestaat om rechtstreeks werkende bepalingen van het EG-recht toe te passen en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten. Deze rechtstreeks werkende bepalingen dienen aan twee eisen te voldoen: de termijn dient verstreken te zijn en de richtlijn moet voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd, waarbij voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk moet blijken waar de grenzen van beleidsruimte van de lidstaat liggen.<sup>98</sup>

**Verordening** - Ogenscheinlijk lijken verordeningen en richtlijnen op elkaar, er is echter een essentieel verschil. Een verordening is rechtstreeks toepasselijk. Dit houdt in dat strijdige nationale wet- en regelgeving buiten werking treedt. De rechter en andere autoriteiten dienen de strijdige wet- en regelgeving buiten beschouwing te laten en de wetgever dient zelfs deze wet- en regelgeving af te schaffen. Dit is vanwege de voorrang die het gemeenschapsrecht heeft boven nationale wetgeving. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie heeft het EG-verdrag namelijk een eigen rechtsorde in het leven geroepen die in de rechtsorden van de lidstaten is opgenomen. Dit resulteert erin dat lidstaten niet meer vrij zijn te bepalen of en onder welke voorwaarden het gemeenschapsrecht binnen hun grondgebied van toepassing is.

In beginsel geldt het leerstuk van de rechtstreekse werkende bepalingen alleen in 'verticaal' verband. Richtlijnen kunnen op zichzelf geen verplichtingen scheppen voor particulieren onderling. Het Hof van Justitie concludeerde in 1986:

*[...]dat een richtlijn niet tegenover particulieren kan worden ingeroepen, moet erop worden gewezen, dat volgens artikel 189 EEG-verdrag [thans 249, rlk] het dwingende karakter van een richtlijn - waarop de mogelijkheid om er voor de nationale rechter beroep op te doen, is gebaseerd - slechts bestaat ten aanzien van 'elke lidstaat waarvoor zij bestemd is'. Hieruit volgt, dat een richtlijn uit*

<sup>98</sup> Hof van Justitie, 24 oktober 1996, zaak C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. tegen Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

*zichzelf geen verplichtingen aan particulieren kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen.*<sup>99</sup>

In de verhouding lidstaat - particulier zegt het Hof in het arrest Kolpinghuis het volgende:

*Deze rechtspraak is gegrond op de overweging, dat het onverenigbaar zou zijn met de dwingende werking die in artikel 189 EG-verdrag [thans artikel 249, rlk] aan de richtlijn wordt toegekend, om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting door betrokken personen kan worden ingeroepen. Hieraan heeft het hof de gevolgtrekking verbonden, dat een lid-staat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, het feit dat hij zijn uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen, niet aan particulieren kan tegenwerpen.*<sup>100</sup>

Deze uitspraken zou een grote beperking inhouden ten aanzien van de werking van rechtstreeks werkende bepalingen.<sup>101</sup> Maar in de op het terrein van het waterbeheer voorkomende drie-partijen-relaties, moet de (decentrale) overheid in het algemeen rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen ambtshalve toepassen, wanneer een derde partij zich daarop beroept of kan beroepen, ook al heeft dit nadelige gevolgen voor de aanvrager.<sup>102, 103</sup>

---

<sup>99</sup> Hof van Justitie, 26 februari 1986, 152/84, Marshall.

<sup>100</sup> Hof van Justitie, 8 oktober 1987, zaak 80/86, Strafzaak tegen Kolpinghuis Nijmegen BV.

<sup>101</sup> R.J.G.M. Widdershoven, Naar een bestuurs(proces)rechtelijk Ius Commune in Europa, in: VAR-reeks 116, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1996, p. 126.

<sup>102</sup> T. de Kramer e.a., Europagids – handreiking Europees recht voor waterschappen, p.22.

<sup>103</sup> Hof van Justitie, 7 januari 2004, zaak C-201/02, The Queen, op verzoek van Delena Wells tegen Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions.

**Driehoeksverhoudingen** - In het milieurecht komen driehoeksverhoudingen veel voor: een milieugroep gaat in beroep tegen een door het bestuursorgaan verleende vergunning op grond van een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn. Het resultaat kan zijn dat de vergunning niet afgegeven wordt, met als gevolg een nadelige situatie voor de aanvrager. Omdat uit de richtlijn verplichtingen voortvloeien voor de aanvrager, zou honorering van het beroep door de milieugroep op grond van het verbod van horizontale werking niet mogelijk zijn. Echter, het nadelige gevolg voor de aanvrager is een uitvloeisel van de rechten die een derde op grond van de richtlijn ten opzichte van de overheid gekregen heeft. Er is dan ook geen sprake van horizontale rechtstreekse werking, maar hoogstens van een feitelijk en indirect, namelijk via het bestuursorgaan, horizontaal gevolg. Het gaat namelijk niet om de plichten die de vergunningaanvrager opgelegd heeft gekregen, maar om de rechten die een derde op grond van bepaling(en) uit richtlijn(en) heeft gekregen. (R.J.G.M. Widdershoven, 1996, p. 127)

## 2.4 Aansprakelijkheid

Lidstaten zijn op grond van het EG-recht aansprakelijk voor de schade die particulieren lijden als gevolg van alle schendingen door (een orgaan van) de lidstaat, indien is voldaan aan drie voorwaarden: het geschonden EG-recht strekt ertoe rechten toe te kennen aan particulieren, de schending moet voldoende gekwalificeerd zijn en er dient een direct causaal verband te zijn tussen de schending en de schade.<sup>104</sup> Aldus concludeerde het Hof van Justitie in het Francovich-arrest.<sup>105</sup> Ook in gevallen waarbij het gaat om autonome, buiten het kader van omzettingsverplichting liggende, wet- en regelgeving kan er sprake zijn van strijd met gemeenschapsrecht.<sup>106</sup>

In zijn arrest van 5 maart 1996 zegt het Hof van Justitie over de drie voorwaarden:

*[...]Dat de justitiabelen zich voor de nationale rechter op de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het Verdrag kunnen beroepen, is slechts een minimumwaarborg, die op zichzelf niet vol-*

<sup>104</sup> H.F.M.W. van Rijswijk e.a., Doorwerking van het EG-recht, in het bijzonder in het waterbeheer, in: TMA 2005-2, Sdu Uitgevers, p. 53-54.

<sup>105</sup> Hof van Justitie, 19 november 1991, gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Andrea Francovich en Danila Bonifaci en anderen tegen Italiaanse Republiek.

<sup>106</sup> Hof van Justitie, 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA tegen Bundesrepublik Deutschland en The Queen tegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd en anderen.



*staat om de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren.[...]*

Zoals uit de jurisprudentie blijkt, zijn bovenstaande voorwaarden dus minimumwaarborgen. Dit betekent dat nationaal aansprakelijkheidsrecht van toepassing is indien het minder strenge voorwaarden voor aansprakelijkheid bevat, zoals in Nederland het geval is.<sup>107</sup> Daarna heeft het Hof van Justitie in het arrest Dillenkofer een vierde voorwaarde aan de bovengenoemde drie toegevoegd, namelijk dat er sprake moet zijn van een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht. Aan deze voorwaarde wordt volgens dit arrest voldaan, indien een lidstaat binnen de implementatietermijn geen enkele maatregel neemt die nodig is voor de uitvoering van de richtlijn.<sup>108</sup>

In het kader van dit rapport volgt nu een opsomming van de schendingen die voornamelijk van toepassing zijn op het waterbeheer in Nederland en die particulieren een aansprakelijkheidsclaim kunnen opleveren: incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen; onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld het niet richtlijnconforme uitleg van het lozing-begrip; niet remedial richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van omzettingsproblemen, terwijl dit nog wel mogelijk was; niet-nakoming van de verplichting om rechtsreeks werkende richtlijnbepalingen zelfstandig toe te passen in het geval de richtlijn niet correct of niet tijdig is omgezet.<sup>109</sup>

Aansprakelijkheid ligt niet alleen bij de centrale overheid als wetgever, maar ook decentrale overheden kunnen aansprakelijk gesteld worden bij sommige schendingen van het EG-recht.

---

<sup>107</sup> J.H. Jans e.a., 2002, p. 377.

<sup>108</sup> Hof van Justitie, 8 oktober 1996, gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94, Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula en Trosten Knor tegen Bundesrepublik Deutschland.

<sup>109</sup> H.F.M.W. van Rijswijk e.a., 2003, p. 54.

**Decentrale aansprakelijkheid** – In het geval dat de centrale overheid een richtlijn niet of niet correct heeft omgezet en een decentrale overheid de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn niet zelfstandig heeft toegepast, kan de centrale overheid aansprakelijk gesteld worden voor niet-tijdige of onjuiste omzetting van de richtlijn en de decentrale overheid voor de onjuiste toepassing hiervan. De decentrale overheid kan zich vervolgens niet gaan verweren met het argument ‘onschuldig’ te zijn, nu in Nederland het uitgangspunt heerst van risicoaansprakelijkheid voor onrechtmatig overheidshandelen. Schuld speelt hierbij geen rol. (H.F.M.W. van Rijswick e.a., Stowa 2003, p. 57)

Naast aansprakelijkheid jegens particulieren heeft een lidstaat ook een aansprakelijkheid jegens het EG-recht zelf. Niet-nakoming van een krachtens EG-verdrag op hem rustende verplichting, kan ertoe leiden dat de Commissie (of een andere lidstaat) een actie instelt aangaande het niet nakomen van de verplichting, namelijk het tijdig of juist omzetten van richtlijnbevestigingen of de toepassing daarvan. Lidstaten zijn namelijk gebonden aan Europese verdragen.<sup>110</sup> Op grond van artikel 226 EG-verdrag kan de Commissie een zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie:

*Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie.<sup>111</sup>*

Het Hof van Justitie oordeelt vervolgens over de zaak. Indien het Hof van Justitie vaststelt dat een lidstaat een op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, dan is deze staat gehouden die maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.<sup>112</sup> Indien de Commissie van oordeel is dat de betrokken lidstaat deze maatregelen niet heeft genomen, brengt hij, nadat zij deze staat de mogelijkheid heeft geboden zijn opmerkingen in te dienen, een met redenen omkleed advies uit waarin de punten worden gepreciseerd waarop de betrokken lidstaat het arrest van het Hof van Justitie niet is nagekomen. De Commissie kan vervolgens een forfaitaire som of een dwangsom bedenken die zij passend acht, die het Hof,

---

<sup>110</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>111</sup> Artikel 226 EG-verdrag.

<sup>112</sup> Artikel 228 lid 1 EG-verdrag.

mocht blijken dat de Lidstaat het arrest van het Hof niet is nagekomen, de Lidstaat kan opleggen.<sup>113</sup>

## 2.5 Samenvatting

Uit de bepaling van artikel 249 derde alinea EG-verdrag kan gesteld worden dat richtlijnen verbindend zijn voor het te bereiken resultaat, maar dat lidstaten vrij zijn om de vorm en middelen te bepalen omdat resultaat te beperken.

Voor correcte omzetting kan gesteld worden dat er aan een aantal eisen voldaan moet worden. Ten eerste dient omzetting binnen de gestelde termijn plaats te vinden. Ten tweede dient de omzetting te geschieden door middel van dwingend nationaal recht. Ten derde dient de omzetting kenbaar en toegankelijk te zijn voor de burger. Ten vierde dient de omzetting zodanig te zijn dat de richtlijn op het hele grondgebied van de lidstaat van kracht is. Ten slotte dient de omzetting volledig, nauwkeurig en duidelijk te zijn.<sup>114</sup>

Zowel bestaande autonome wet- en regelgeving als omgezet nationaal recht dient richtlijnconform geïnterpreteerd te worden. In gevallen van onvolledige, onnauwkeurige of onduidelijke omzetting kan door middel van richtlijnconforme 'lezing' een omzettingfout weggeïnterpreteerd worden.

Bepalingen van richtlijnen werken rechtstreeks als de termijn verstreken is en de bepalingen voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd, waarbij voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk gesteld is waar de grenzen van beleidsruimte van de lidstaat liggen.

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat particulieren lidstaten aansprakelijk kunnen houden worden voor schending van EG-recht, als dat recht ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, de schending voldoende gekwalificeerd is en er een direct causaal verband is tussen de schending en de schade. Niet alleen de centrale overheid kan aansprakelijk gesteld worden: ook decentrale overheden kunnen aansprakelijk gesteld worden bij sommige schendingen van het EG-recht. Bovendien is het nationale aansprakelijkheidsrecht van toepassing als dat gunstigere voorwaarden biedt voor de particulier. Dit laatste is het geval in Nederland.

---

<sup>113</sup> Artikel 228 lid 2 EG-verdrag.

<sup>114</sup> H.F.M.W. van Rijswick e.a., EG-recht en de praktijk van het waterbeheer, STOWA 2003, p. 24.

### 3. De Kaderrichtlijn water

Deze paragraaf gaat over de oorsprong en de achtergrond van de Krw. Daarbij wordt aandacht aan de Europese, internationale en nationale dimensie besteed. Vervolgens komt de inhoud van de Krw aan bod. Onder meer zullen enkele typische Krw-begrippen nader verklaard worden en zullen de milieudoelstellingen en de uitzonderingen daarop besproken worden. Ten slotte wordt er afgesloten met de bespreking van verplichtingen uit de Krw waarover in het algemeen geen discussie bestaat of er sprake is van een inspanningsverplichting of een resultaatsverplichting. Lidstaten moeten 'gewoon' doen wat er in de bepalingen van de desbetreffende artikelen staat.

#### 3.1 Oorsprong en achtergrond

Medio jaren zeventig van de vorige eeuw zagen de eerste waterrichtlijnen het levenslicht. De richtlijnen waren voornamelijk gericht op de kwaliteit van het water: een drinkwaterrichtlijn<sup>115</sup>, zwemwaterrichtlijn<sup>116</sup>, viswaterrichtlijn<sup>117</sup>, een schelpdierwaterrichtlijn<sup>118</sup> en wederom een drinkwaterrichtlijn<sup>119</sup>. Niet alleen richtlijnen ter verbetering en bescherming van de waterkwaliteit werden vastgesteld, ook richtlijnen ter bescherming van het milieu kwamen van de grond zoals onder andere de richtlijn gevaarlijke stoffen<sup>120</sup>, met daarbij behorende dochterrichtlijnen<sup>121</sup> en de grondwaterrichtlijn<sup>122</sup>. Waar deze richtlijnen dus zagen op de kwaliteit van het water is de laatste jaren meer beweging ontstaat in de richting van een 'gecombineerde' bena-

<sup>115</sup> Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975, betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten (75/440/EEG, Pb. L194/34).

<sup>116</sup> Richtlijn van de Raad van 8 december 1975, betreffende de kwaliteit van zwemwater (76/160/EEG, Pb. L31/1).

<sup>117</sup> Richtlijn van de Raad van 18 juli 1978, betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen (78/659/EEG, Pb. L222/1).

<sup>118</sup> Richtlijn van de Raad van 30 oktober 1979, inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater (79/923/EEG, Pb. L281/47).

<sup>119</sup> Richtlijn van de Raad van 15 juli 1980, betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (80/778/EEG, Pb. L229/11).

<sup>120</sup> Richtlijn 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 (76/464/EEG, Pb. L129/23).

<sup>121</sup> Momenteel zijn er zeven dochterrichtlijnen op grond van richtlijn 76/464/EEG.

<sup>122</sup> Richtlijn van de raad van 17 december 1979, betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (80/68/EEG, Pb. L20/43).

dering, waarbij zowel emissiegrenswaarden als kwaliteitsdoelstellingen worden gehanteerd. In de IPPC-richtlijn<sup>123</sup> zien we deze benadering terug. De IPPC-Richtlijn stelt regels vast voor de emissies van bepaalde processen met het oog op het minimaliseren van schade voor het milieu als geheel in plaats van voor alleen water. Ook de Kaderrichtlijn water kent een geïntegreerde aanpak. Daarover later meer.

Over het algemeen kregen de lidstaten een hoge mate van vrijheid om de geografische gebieden aan te wijzen waar de gestelde kwaliteitsnormen van toepassing zouden zijn. Bovendien werd het vaststellen van grenswaarden, mits binnen zekere minimumeisen, ook aan de lidstaten overgelaten. Deze wijze van toepassing van richtlijnen was om praktische en politieke redenen een realistische benadering, vooral omdat er kritiek bestond op de gerechtvaardigdheid van het ingrijpen door de EU in zaken als zwemwater of zoetwatervis, terwijl die te beschouwen waren als typisch plaatselijke aangelegenheden. Het resultaat hiervan was echter wel dat de effectiviteit van sommige richtlijnen duidelijk verminderde.

Als uitvloeisel van het debat over het subsidiariteitsbeginsel<sup>124</sup> heeft de Commissie in 1993 haar voornemen bekend gemaakt om met voorstellen te komen voor nieuwe richtlijnen die verscheidene bestaande richtlijnen zouden moeten vervangen. Er werden voorstellen ingediend ter vervanging van de bestaande richtlijnen betreffende drinkwater en zwemwater, alsmede voor een nieuwe richtlijn inzake de ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren. Alle drie deze voorstellen kregen echter al snel met problemen te maken. Zowel de Raad als de Milieucommissie van het Europees Parlement vond dat een meer geïntegreerde benadering nodig was en riepen op tot een fundamentele herziening van het Gemeenschappelijk waterbeleid. Daarmee kwam een debat op gang over de toekomst van het EU-waterbeleid, culmineerend in een Mededeling van de Commissie waarin zij haar voorlopige ideeën over een Kaderrichtlijn uiteenzette.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Richtlijn van de Raad van 14 september 1996, inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EEG, Pb. 257/26).

<sup>124</sup> Zie kader volgende pagina.

<sup>125</sup> Commissie van de Europese Gemeenschappen, Het waterbeleid van de Europese Gemeenschap, COM(96) 59 def., 21 februari 1996.

**Subsidiariteitsbeginsel** - Dit beginsel kent twee tegengestelde doelstellingen. Enerzijds stelt het Gemeenschap in staat actief op te treden als een probleem met eigen maatregelen van de lidstaten niet naar voldoening kan worden opgelost. Anderzijds handhaaft het de bevoegdheid van de lidstaten op de gebieden die met communautaire maatregelen niet beter kunnen worden geregeld. Overeenkomstig artikel 5, tweede alinea, van het EG-Verdrag gelden voor het optreden van de Gemeenschap onder toepassing van het subsidiariteitsbeginsel drie voorwaarden: het mag niet gaan om gebieden die onder exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, de doelstellingen van de overwogen maatregelen kunnen niet voldoende op het niveau van de lidstaten worden verwezenlijkt en derhalve kunnen de maatregelen vanwege de omvang of de gevolgen hiervan beter door de Gemeenschap worden uitgevoerd. (Website Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/>, bezocht 17 juli 2007)

Uiteindelijk werd in februari 1997 het voorstel voor een Kaderrichtlijn ingediend en na de nodige aanpassingen kwam deze in december 2000 als Richtlijn 2000/60<sup>126</sup> tot stand. De Krw heeft niet alleen betrekking op waterkwaliteit, maar ook op waterkwantiteitsaspecten, doordat ze voorafgaande vergunningverlening voor wateronttrekkingen voorschrijft. De belangrijkste doelstelling is het geven van een kader voor het beheer van oppervlaktewater en grondwater op basis van stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten. De lidstaten moeten stroomgebiedbeheerplannen opstellen, waarin informatie staat over de te nemen maatregelen om in 2015 een ‘goede toestand’ van alle oppervlakte- en grondwater te bereiken.

De Krw gaat uit van de ‘gecombineerde benadering’ van verontreinigingbestrijding en beoogt dat in de gehele Gemeenschap op gezamenlijke basis milieukwaliteitsdoelstellingen en normen worden vastgesteld. Daartoe zijn de milieukwaliteitsnormen die in de dochterrichtlijnen van de richtlijn gevaarlijke stoffen 76/464 stonden, overgebracht naar de Krw, die tevens een mechanisme bevat voor het aannemen van nieuwe kwaliteitsdoelstellingen. Verder voorziet de Krw in afstemming met het gebruik van emissiegrenswaarden in andere EG-wetgeving, zoals de IPPC-Richtlijn.

Op grond van de Kaderrichtlijn komen op termijn een aantal bestaande watterichtlijnen te vervallen. Het gaat daarbij om de richtlijn betreffende voor drinkwater gebruikt oppervlaktewater, de beschikking over uitwisseling

---

<sup>126</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (2000/60/EG, Pb. L327/1).

van informatie over oppervlaktewaterkwaliteit<sup>127</sup> en de richtlijnen zoetwater-  
vis, schelpdierwater, grondwater en gevaarlijke stoffen. Alle andere richtlij-  
nen blijven bestaan, zij het dat sommige aspecten ervan (zoals monitoring)  
in de Kaderrichtlijn zijn opgenomen. Het opnemen van de richtlijn gevaarlij-  
ke stoffen (76/464) in de Kaderrichtlijn moet een bredere benadering van de  
waterkwaliteit mogelijk maken en een stimulans vormen voor het ontwikke-  
len van nieuwe normen op een gebied waar het EU-waterwetgevingsproces  
hapert. In dit verband bepaalt de Kaderrichtlijn dat de Commissie een voor-  
stel indient voor een lijst met prioritaire stoffen. De Commissie hoopt op  
deze manier ook meer greep te krijgen op kleinere industriële processen, die  
niet onder de IPPC-Richtlijn vallen. Daarnaast beoogt de Krw het Europese  
waterbeleid transparanter en doeltreffender te maken.

### 3.2 *Internationale achtergrond*

De richtlijn is uiteindelijk een samensmelting van verplichtingen uit interna-  
tionale verdragen<sup>128</sup> waarvan het Verdrag van Helsinki uit 1992<sup>129</sup> en de  
Verklaring van Rio de Janeiro<sup>130</sup> de belangrijkste zijn. Er wordt specifiek  
verwezen naar het Verdrag van Helsinki in de considerans (35) van de Krw.

---

<sup>127</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 (77/795/EEG, Pb. L334/29).

<sup>128</sup> In considerans (21) van de Krw wordt een aantal Verdragen genoemd.

<sup>129</sup> Verdrag van Helsinki, Verdrag inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren, Helsinki, 17 maart 1992.

<sup>130</sup> United Nations, General Assembly, Rio declaration on environment and development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, A/CONF.151/26 (vol. I).

**Verdrag van Helsinki** - Dit verdrag is voorbereid door de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE) en kent een aantal doelen: het vaststellen van een kader voor bilaterale en multilaterale samenwerking voor de bescherming van het aquatische milieu, het voorkomen en beheersen van verontreiniging van grensoverschrijdende waterlopen en het verzekeren van rationeel gebruik van waterlopen in de UNECE lidstaten. Het verdrag is op 6 oktober 1996 van kracht geworden. Het verdrag verplichtte de deelnemende landen om samen te werken en een gemeenschappelijk waterbeleid te voeren. Bovendien kent dit verdrag een stroomgebiedbenadering, waarbinnen het waterbeheer vorm diende te krijgen. De KRW heeft deze benadering overgenomen. Vanaf 1995 nam de gehele Europese Unie deel aan de KRW, ergo de samenwerking en het gemeenschappelijke waterbeleid zou eindelijk van de grond komen.

Het Verdrag van Helsinki is een zogenaamd raamwerk of kaderverdrag dat de contouren voor internationale samenwerking ten aanzien van waterbeheer bepaalt, waarbij de nadere uitwerking plaats vindt in protocollen. Een voorbeeld van een dergelijk protocol is het Protocol inzake Water en Gezondheid op grond waarvan partijen zich verplichten om maatregelen te treffen ter verbetering van de waterkwaliteit met het oog op de bescherming van de gezondheid.

**Verklaring van Rio de Janeiro** - De Verklaring van Rio de Janeiro somt de 27 principes van duurzame ontwikkeling op. Deze verklaring maakt duidelijk dat economische vooruitgang op lange termijn onverbreekelijk verbonden is met de bescherming van het leefmilieu. De bescherming is bovendien een mondiale verantwoordelijkheid. De 182 deelnemende staten ondertekenden het verdrag en verbonden zich ertoe elk een nationaal beleid voor duurzame ontwikkeling uit te stippelen.

Naast deze twee belangrijke internationale verdragen is ook het OSPAR-verdrag van belang.<sup>131</sup> Het OSPAR-verdrag vormt een overkoepelend juridisch kader voor de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische oceaan, hetgeen tevens de Noordzee omvat. Het heeft als belangrijkste doel het voorkomen en beëindigen van de verontreiniging van het mariene milieu en het beschermen van het zeegebied tegen de nadelige effecten van menselijke activiteiten ten einde de gezondheid van de mens te beschermen en het mariene ecosysteem in stand te houden en, wanneer uitvoerbaar, aangetaste zeegebieden te herstellen. Verder is het erop gericht om te komen tot een duurzaam beheer van het zeegebied waarop

<sup>131</sup> OSPAR-verdrag: Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noord-oostelijk deel van de Atlantische Oceaan, Ministerial Meeting of the Oslo and Paris Commissions in Parijs, 22 september 1992.



het OSPAR-verdrag van toepassing is. Om de doelstellingen te bereiken nemen verdragspartijen, afzonderlijk en gezamenlijk, programma's en maatregelen aan en harmoniseren zij hun beleid en strategieën. Bij deze werkwijze worden een aantal bekende milieubeginselen toegepast: het voorzorgsbeginsel, het beginsel 'de vervuiler betaalt'; de beste beschikbare technieken, beste milieupraktijk en schone technologie.<sup>132</sup>

### 3.3 Nederlandse implementatie

Via artikel 249, derde alinea juncto artikel 10 EG-verdrag heeft de Nederlandse wetgever via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water<sup>133</sup> de Krw in Nederland vorm gegeven. Deze wet regelt onder andere dat de milieudoelstellingen van de Krw zullen worden geconcretiseerd als milieukwaliteitseisen in het kader van de Wet milieubeheer (Wm). Volgens artikel 5.2b jo. 5.1 Wm dienen er in een algemene maatregel van bestuur (AMvB) eisen gesteld te worden aan de kwaliteit van het water ter uitvoering van der Krw. De regelingen waarin deze eisen zijn uitgewerkt zijn de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren<sup>134</sup> en het Besluit milieukwaliteitseisen en monitoring water.<sup>135</sup> Ook doorwerking van de doelstellingen naar vergunningverlening en andere besluiten van overheidsinstanties zal worden geregeld in AMvB-en en provinciale verordeningen. Bovendien regelt de Implementatiewet dat stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's een plaats vinden in het planstelsel van de Wet op de waterhuishouding. Overigens wordt er in de op handen zijnde Waterwet<sup>136</sup>, die enkele bestaande waterwetten zal vervangen, veelvuldig verwezen naar de Krw.

### 3.4 Inhoud van de Kaderrichtlijn water

De Krw heeft een aantal doelen voor ogen. Het hoofddoel is volgens artikel 1 Krw:

*Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater.*

<sup>132</sup> Website Noordzeeloket, <http://www.noordzeeloket.nl/index.asp>, bezocht 18 juli 2007.

<sup>133</sup> Stb. 2005, 303.

<sup>134</sup> Stert. 2004, 247.

<sup>135</sup> Stb. 1983, 606, gewijzigd Stb. 2007, 46.

<sup>136</sup> Tweede Kamer 2006-2007, kamerstuk 30818.

Het kader uit artikel 1 Krw beoogt dit hoofddoel te verwezenlijken door vijf subdoelen, te weten:

- a. aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang te behoeden, beschermen en verbeteren,
- b. duurzaam gebruik van water te bevorderen, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op de lange termijn,
- c. verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritare stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritare stoffen,
- d. zorgen voor een progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan te voorkomen en
- e. een bijdrage tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte.

Deze subdoelen moet uiteindelijk bijdragen tot de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater, de bescherming van territoriale en mariene wateren en het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten.

Het bovenstaande laat zien dat de doelstelling van de Krw zeer ruim is: bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van het oppervlaktewater, grondwater overgangs- en kustwateren, waarbij aangetekend moet worden dat beleid ten aanzien van de kwantiteit van water nauwelijks is uitgewerkt in de Krw.<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> 25 april 2007 heeft het Europees Parlement ingestemd met de Hoogwaterrichtlijn. Deze richtlijn zorgt ervoor dat overstromingsrisico's op Europees niveau in kaart worden gebracht en dat landen beter kunnen samenwerken om overstromingen te beheersen. Kwantiteit krijgt kennelijk meer aandacht dan ten tijde van het opstellen van de Krw. Website Ministerie van Verkeer en Waterstaat, <http://www.verkeerenwaterstaat.nl>, bezocht 17 juli 2007.

**Cross-over** - De KRW vormt een cross-over met vele andere beleidsterreinen. Dit heeft te maken met de eerder genoemde ruime doelstelling. Milieuvraagstukken, ruimtelijke ordening, natuurbeheer en andere beleidsterreinen passeren de revue als men met watervraagstukken in het kader van de KRW aan de slag gaat. Dit resulteert dan ook in vele verwijzingen naar andere Europese richtlijnen.

### 3.5 *Kernbegrippen in de KRW*

De KRW kent enkele belangrijke kernbegrippen<sup>138</sup> die nadere uitleg verdienen.<sup>139</sup>

Ten eerste de stroomgebiedbenadering. Voor de organisatie en realisering van de doelstellingen zoals voortvloeit uit artikel 3 KRW kent de KRW een stroomgebiedbenadering. Van belang is in dit verband dat de lidstaten hun grondgebied moeten indelen in stroomgebieddistricten, die worden opgebouwd uit verschillende stroomgebieden. Een stroomgebied is het gebied waar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt; een stroomgebieddistrict is het gebied van land en zee gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren (artikel 2 lid 13 en lid 15 KRW). Hoewel stroomgebieden en stroomgebieddistricten veelal zullen samenvallen, bestaat er dus wel degelijk onderscheid tussen beiden. Dit onderscheid tussen de gebieden en districten is met name van belang voor kleine stroomgebieden die zo mogelijk kunnen worden samengevoegd tot één stroomgebieddistrict. Diep grondwater kan een 'tricky' punt vormen bij de indeling van de gebieden: soms volgt grondwater niet volledig één bepaald stroomgebied. De mogelijkheid bestaat dan om dat grondwater aan het meest dichtbijgelegen of meeste geschikte stroomgebied toe te wijzen. Samenwerking tussen lidstaten is praktisch onontbeerlijk, immers veel stroomgebieden meanderen door verschillende landen. In deze gevallen worden de gebieden samengevoegd tot een internationaal stroomgebieddistrict, waar de betrokken lidstaten gezamenlijk het beheer over hebben.

<sup>138</sup> Slechts een aantal begrippen zal in dit rapport omschreven worden. Artikel 2 KRW geeft een volledig beeld van 41 in de KRW veel gebruikte begrippen.

<sup>139</sup> W.J. Hoekveld e.a., De verhouding tussen de Kaderrichtlijn Water en de Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam, paper voor het vak Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht, april 2007.

Het volgende begrip dat aan de orde komt is het stroomgebiedbeheerplan.<sup>140</sup> De maatregelen die getroffen zullen moeten worden om tot realisering te komen van een goede kwaliteit en kwantiteit van het water dienen te worden uitgewerkt en neergelegd in stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's. Voor ieder stroomgebieddistrict moet telkens tenminste iedere zes jaar een zogeheten stroomgebiedbeheerplan worden opgesteld (artikel 13 Krw). In dit plan wordt een samenvatting van een programma opgenomen aan de hand waarvan men denkt de doelstellingen uit de Krw te kunnen bewerkstelligen. Daarnaast vindt men de doelstelling per stroomgebied, de uitwerking van de maatregelen om de milieukwaliteitsnormen en monitoring te bereiken, informatievoorziening en prioritering terug in het plan. Uitwerking van stroomgebiedbeheerplannen vindt plaats in concrete maatregelenprogramma's en bevat maatregelen die genomen dienen te worden om de doelstellingen van de Krw te verwezenlijken (artikel 11 Krw). Ook deze programma's dienen tenminste iedere zes jaar opnieuw opgesteld te worden en binnen uiterlijk drie jaar na het opstellen dienen de maatregelen operationeel te zijn. De genoemde maatregelen hebben betrekking op vele beleidsterreinen.

Tot slot de waterlichamen. Er zijn verschillende typen waterlichamen: rivieren, meren overgangswateren, kustwater, kunstmatige oppervlaktelichamen en sterk veranderde oppervlaktelichamen.<sup>141</sup> Vooral de laatste twee typen zijn van belang als het om de uitzonderingen van artikel 4 Krw gaat. De strenge doelstelling is namelijk niet altijd op deze twee typen van toepassing: in plaats van een goede ecologische toestand voldoet een goed ecologisch potentieel.<sup>142</sup> Lidstaten mogen water als een kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam aanwijzen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, waaruit blijkt dat de technische haalbaarheid van de milieukwaliteitsnormen niet haalbaar is of het bereiken daarvan onevenredig hoge kosten met zich meebrengt.<sup>143</sup> Ter verduidelijking: onder kunstmatige waterlichamen wordt verstaan door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichamen. Sterk veranderde waterlichamen daarentegen zijn de oppervlaktewaterlichamen die door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk zijn veranderd van aard. In bijlage II Krw worden karakterisering en criteria daaromtrent beschreven.

<sup>140</sup> In de literatuur wordt zowel gesproken over stroomgebiedbeheerplan als stroomgebiedbeheersplan (met een -s). Daarmee wordt exact hetzelfde bedoelt.

<sup>141</sup> Bijlage V.1.1 Krw.

<sup>142</sup> Bijlage V.1.2.5 Krw geeft de definities van maximaal, goed en matig ecologisch potentieel voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen.

<sup>143</sup> Artikel 4 lid 3 Krw.

### 3.6 Milieudoelstellingen

Naast de algemene doelstelling van artikel 1 Krw zijn er ook milieudoelstellingen in de Krw opgenomen. Deze zijn te vinden in artikel 4 Krw. De maatregelen die voortvloeien uit de stroomgebiedbeheerplannen moeten uiteindelijk leiden tot het realiseren van de milieudoelstellingen. Kort gezegd luidt de milieudoelstelling dat alle categorieën water in de Krw in 2015 in 'een goede toestand' verkeren. In de bijlagen van de Krw en in (nog op te stellen) dochterrichtlijnen, wordt aangegeven wat onder een goede toestand moet worden verstaan. Het gaat dan om de chemische en ecologische toestand van oppervlaktewater en de chemische en kwantitatieve toestand van grondwater.<sup>144</sup> Beschermd gebied worden aangewezen aan de hand van normering zoals in de Krw is aangegeven en komen in een register, artikel 4 lid 1 sub c en lid 2 jo. artikel 6 Krw.

**Beschermd gebied** - Voor beschermd gebied gelden strengere eisen dan voor de andere waterlichamen. Beschermd gebied worden niet door de KRW aangewezen, maar door andere communautaire regelingen. Binnen 15 jaar na de inwerkingtreding dienen lidstaten aan alle doelstellingen te hebben voldaan, mits er geen andere (strengere) communautaire regelgeving geldt. Als er meerdere doelstellingen van toepassing zijn op een beschermd gebied geldt – uiteraard – de meeste strenge doelstelling. Tevens dient krachtens artikel 6 KRW een register te worden opgesteld waarin binnen elk stroomgebied de beschermd gebied op grond van specifieke communautaire wetgeving dienen te worden aangewezen.

De milieudoelstellingen van artikel 4 Krw zijn deels milieukwaliteitsnormen<sup>145</sup> die aangeven waaraan de chemische en ecologische waterkwaliteit en -kwantiteit moet voldoen en worden op verschillende niveaus vastgesteld: op communautair niveau, landelijk niveau, per stroomgebied (waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn) en deelstroomgebied (op regionaal niveau). In de Krw wordt ervan uitgegaan dat deze milieukwaliteitsnormen niet overschreden zullen worden.<sup>146</sup> Naast de geformuleerde doelstellingen kent artikel 4

<sup>144</sup> Artikel 2 leden 17-28 Krw.

<sup>145</sup> Artikel 22 lid 4 Krw.

<sup>146</sup> Milieukwaliteitsnormen, artikel 2 lid 35 Krw: milieukwaliteitsnorm.: de concentratie van een bepaalde verontreinigende stof of groep van verontreinigende stoffen in water, in sediment of in biota die ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu niet mag worden overschreden.

Krw ook een aantal uitzonderingen, waarbij aan de milieudoelstellingen niet voldaan hoeft te worden.

### 3.7 *Uitzonderingen op de milieudoelstellingen*

Niet alleen de milieudoelstellingen staan in artikel 4 Krw, maar ook een lijst van uitzonderingen op deze doelstellingen, die een essentieel onderdeel zijn van de milieudoelstellingen. De uitzonderingen zijn zeer ruim maar ook uitputtend: buiten de grenzen van de uitzonderingen van artikel 4 Krw bestaan geen uitzonderingen. De uitzonderingen op het realiseren van een 'goede toestand' of 'goed ecologisch potentieel' in 2015 variëren van kleinschalige, zeer tijdelijke uitzonderingen tot grootschalige uitzonderingen op de middellange en lange termijn. Een beroep op één van de uitzonderingen dienen de lidstaten te doen in hun stroomgebiedbeheerplannen.

Hieronder een korte beschrijving van de uitzonderingen, waarbij zij opmerkt dat de laatste twee (artikel 4 lid 8 en lid 9 Krw) geen uitzonderingen an sich zijn maar minimumvereisten bevatten voor de toepassing van één van de uitzonderingen of aanwijzing van sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen.<sup>147</sup>

- lid 3: Het aanwijzen van een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd.
- lid 4: het is mogelijk om de termijn voor het bereiken van een 'goede toestand' met tweemaal zes jaar te verlengen.
- lid 5: onder alle in deze paragraaf genoemde voorwaarden is het bereiken van minder strenge doelstellingen voor 'aangetaste' waterlichamen<sup>148</sup> toegestaan.
- lid 6: in geval van natuurlijke oorzaken en overmacht kan er sprake zijn van een toegestane tijdelijke achteruitgang in het bereiken van de doelstellingen.
- lid 7: ten gevolge van nieuwe duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling zijn nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of het niet-voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam

---

<sup>147</sup> Vlaamse Milieumaatschappij, Gemeenschappelijke Implementatiestrategie voor de Kaderrichtlijn water - Milieudoelstellingen in het kader van de Kaderrichtlijn water, beleidssamenvatting en achtergronddocument, 20 juni 2005 en van Rijswick, Kansen uit de Kaderrichtlijn, Stichting Reinwater, februari 2004.

<sup>148</sup> Aangetast door de natuur of door de mens.

(inclusief van zeer goede toestand naar goede toestand) toegestaan.

- lid 8: uitzonderingen voor één waterlichaam mogen het halen van de milieudoelstellingen in andere waterlichamen niet in gevaar brengen.
- lid 9: Europese wetgeving vormt de ondergrens ten aanzien van het waarborgen van het beschermingsniveau.

#### *Kunstmatig of sterk veranderd*

Het is alleen mogelijk om een waterlichaam aan te wijzen als kunstmatig of sterk veranderd indien de maatregelen die ervoor dienen te zorgen dat een goede ecologische toestand wordt bereikt significant nadelige gevolgen hebben voor milieu, scheepvaart en recreatie, de opslag van water, waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en afwatering en andere even belangrijke duurzame activiteiten voor de menselijke ontwikkeling. De andere voorwaarde is dat het nuttige doel waarvoor wateren als kunstmatig of sterk veranderd worden aangemerkt vanwege technische haalbaarheid of zeer hoge kosten niet met andere, milieugunstige, maatregelen kan worden bereikt. De minder strenge eisen die voor kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen gelden zijn opgesomd in artikel 4 lid 1 sub a onder iii Krw. Consequentie hiervan is dat voldaan moet zijn aan de eis van een goede chemische toestand, maar voor de ecologische toestand gelden minder zware eisen: er moet voldaan zijn aan een goed ecologisch potentieel (voor het vaststellen van dit goed ecologisch potentieel).

**Wel of geen uitzondering** - Er is discussie over de vraag of het aanwijzen van kunstmatige of sterk veranderde lichamen een 'echte' uitzondering is. Aan de ene kant valt veel te zeggen voor het feit dat het één van de soorten waterlichamen is met daarvoor aparte doelstellingen (zo heeft het waterlichaam beschermde gebieden ook andere doelstellingen dan bijvoorbeeld oppervlaktewateren). Aan de andere kant kan men stellen dat, doordat er minder strenge doelstellingen gelden, dit zou kunnen worden benaderd als een uitzondering. De literatuur is daarover verdeeld. Ik ga er vooralsnog vanuit dat de aanwijzing valt onder de uitzonderingen zoals bedoeld in artikel 4 lid 3 KRW.

#### *Verlengen termijnen*

Om een beroep te kunnen doen op deze uitzonderingsgrond dient aan een aantal cumulatieve eisen, opgesomd in lid 4 onder a, te zijn voldaan:

- allereerst moet het technisch niet mogelijk zijn de verbeteringen te realiseren binnen de gestelde termijn van 2015,

- de verbeteringen zouden onevenredig kostbaar zijn en,
- de natuurlijke omstandigheden verhinderen een tijdige verbetering.

Daarnaast is vereist dat er überhaupt geen verslechtering van de toestand plaatsvindt. Het beroep op deze uitzondering dient een plaats te hebben in het stroomgebiedbeheerplan. Hier moet tevens in staan welke redenen de lidstaat heeft die de termijnoverschrijding rechtvaardigen en welke maatregelen genomen worden om alsnog zo snel mogelijk aan de doelstellingen te voldoen. De uiteindelijke termijn om aan de eisen te voldoen is 2027. In dat jaar zijn de termijnen al tweemaal verlengd en dienen alle wateren zich echt in een goede toestand te bevinden.

#### *Aangetaste waterlichamen*

De Krw omschrijft deze lichamen als volgt: wanneer die lichamen in een zodanige mate zijn aangetast door menselijke activiteiten of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. In lid 5 worden minder strenge eisen gesteld indien een waterlichaam 'aangetast' is door mens of natuur. Voor een succesvol beroep op deze uitzondering dient voldaan te zijn aan het volgende vereiste: 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 brengen. Alsnog dienen lidstaten de best mogelijke chemische en ecologische toestand proberen te bereiken en moet een zo min mogelijke verandering in de grondwatertoestand plaatsvinden. Bij deze waterlichamen gelden dezelfde eisen als voor kunstmatig en sterk veranderde lichamen. Ook in deze situatie geldt: achteruitgang is niet toegestaan.

#### *Tijdelijke achteruitgang*

Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is toegestaan, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, zoals extreme overstromingen of lange droogteperiodes, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door ongevallen die redelijkerwijs niet te voorzien zijn. Aan de volgende vereisten moet in ieder geval zijn voldaan:



- Alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen, zodat voor andere waterlichamen het bereiken van de doelstellingen niet in gevaar komt;
- de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedbeheerplan vermeld;
- de maatregelen die in dergelijke gevallen worden genomen, mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer;
- de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd, en alle haalbare maatregelen moeten genomen worden 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;
- in elke volgende bijwerking van het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die zijn of zullen worden genomen.

Deze uitzonderingsgrond kan dus alleen in noodsituaties ingeroepen worden. Dit neemt echter niet weg dat na de tijdelijke achteruitgang alsnog de doelstellingen van de Krw moeten worden gehaald.

*Duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling*

In geval van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen zal het niet bereiken van de goede grondwatertoestand/goede ecologische toestand/een goed ecologisch potentieel de lidstaat niet worden tegengeworpen. Wel dient dan aan de hieronder beschreven vereisten te zijn voldaan. In een ander geval, namelijk wanneer het niet voorkomen van achteruitgang het gevolg is van duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling geldt hetzelfde, mits dit alleen een achteruitgang is van de zeer goede naar de goede toestand!

- alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;
- de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 ver-

plichte stroomgebiedbeheerplan en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;

- 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;
- 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.

Opvallend is dat deze uitzondering niet geldt voor de chemische toestand van waterlichamen, alleen voor de ecologische toestand. Dit wordt verder niet uitgelegd in de Krw.

#### *Aanvullende bepalingen bij de uitzonderingen*

In de paragrafen 8 en 9 worden aanvullende bepalingen genoemd die gelden voor alle uitzonderingen, namelijk:

- De eis van het niet-afwentelen mag niet uit het oog worden verloren. Deze eis heeft erop betrekking dat indien zich een uitzonderingsgrond voordoet, in geen enkel geval in negatieve zin invloed mag hebben op de toestand van een ander waterlichaam dat niet onder de uitzondering valt.<sup>149</sup>
- Zowel in geval van het bereiken van de doelstellingen als in geval van het uitwerken van een uitzonderingsgrond moeten de lidstaten in ieder geval aan het huidige beschermingsniveau door EG-regelgeving voldoen.

#### *3.8 Overige verplichtingen voor Lidstaten*

Naast de bovengenoemde milieudoelstellingen en uitzonderingen daarop genoemd in artikel 4 kent de Krw enkele andere verplichtingen. Deze verplichtingen roepen geen vragen op om wat voor type verplichtingen het gaat. Over het algemeen zijn het bepalingen waaraan lidstaten zonder meer moe-

---

<sup>149</sup> Dit is ook duidelijk naar voren gekomen in de bespreking van de Krw en de begrippen daarvan in de Tweede Kamer: Brief van Staatssecretaris Peijs, 17 november 2006, DGW 2006/WK-1224.

ten voldoen. De tekst van deze bepalingen is over het algemeen duidelijk en ondubbelzinnig.

Krachtens artikel 3 Krw dienen er voor grensoverschrijdende stroomgebieden internationale stroomgebiedautoriteiten in het leven te worden geroepen, waarin nationale instanties verplicht worden om samen te werken. Bovendien vereist dit artikel dat er een bevoegde autoriteit aangewezen wordt voor de toepassing van de Krw.

**Bevoegde autoriteiten** - In Nederland vormen drie ministers op nationaal niveau de aangewezen bevoegde autoriteit, te weten de Minister van Verkeer & Waterstaat, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). De bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten zijn eveneens bevoegde autoriteiten in de zin van de KRW, voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de stroomgebieddistricten betreft. Ook Rijkswaterstaat als beheerder van het hoofdwatersysteem speelt hierin een rol. LNV is verantwoordelijk voor de gebieden die zijn beschermd in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn. (Handboek KRW deel 4, via website [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl))

Krachtens artikel 5 Krw dienen lidstaten een karakterisering van typen van stroomgebieden te maken. Deze karakterisering omschrijft de volgende zaken: een analyse van de kenmerken van het stroomgebied, 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. Deze karakterisering moet voor het eerst vastgesteld worden dertien jaar na de inwerkingtreding van de Krw (ergo 22 december 2013) en vervolgens iedere zes jaar.

Krachtens artikel 6 Krw dient een register ingesteld te worden waarin alle binnen elk stroomgebied gelegen gebieden aangewezen worden die bijzondere bescherming behoeven in het kader van specifieke communautaire wetgeving om hun oppervlakte- of grondwater te beschermen of voor het behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten.<sup>150</sup> Dit register moet 22 december 2004 voltooid zijn. In dit register dienen opgenomen te zijn:

- gebieden die overeenkomstig artikel 7 zijn aangewezen voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water;

<sup>150</sup> Zie gele kader p. 14.

- gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen;
- waterlichamen die als recreatiewater zijn aangewezen, met inbegrip van de gebieden die als zwemwater overeenkomstig Richtlijn 76/160/EEG zijn aangewezen;
- nutriëntengevoelige gebieden, met inbegrip van die welke overeenkomstig Richtlijn 91/676/EEG zijn aangewezen als kwetsbare zones en gebieden die overeenkomstig Richtlijn 91/271/EEG zijn aangewezen als kwetsbare gebieden en,
- gebieden die voor de bescherming van habitats of van soorten zijn aangewezen, wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt, met inbegrip van de relevante, in het kader van de Richtlijnen 92/43/EEG (1) en 79/409/EEG (2) van de Raad aangewezen Natura 2000-gebieden.

De samenvatting van het als onderdeel van het stroomgebiedbeheerplan vereiste register dient kaarten te omvatten waarop de ligging van elk beschermd gebied is aangegeven, alsmede een beschrijving van de communautaire, nationale of lokale wetgeving krachtens welke zij zijn aangewezen.

Om vast te stellen wat de toestand van de wateren is, moeten de lidstaten monitoringprogramma's opstellen. Voor de monitoringverplichtingen is artikel 8 juncto bijlage V Krw van toepassing. Volgens artikel 8 dient monitoring plaats te vinden ten eerste in oppervlaktewater ter vaststelling van de chemische en ecologische toestand (en voor zover van belang voor de chemische en ecologische toestand ook ter vaststelling van waterkwantiteit), ten tweede in grondwater ter vaststelling van de chemische en kwantitatieve toestand. Ten slotte in beschermde gebieden ter vaststelling van het behalen van de specifieke doelstellingen in die gebieden. In bijlage V worden vervolgens uitgebreide aanwijzingen gegeven over de keuze van meetpunten, de keuze van de parameters en de meetfrequentie. De monitoringprogramma's moeten uiterlijk 22 december 2006 in werking zijn getreden.

Krachtens artikel 11 Krw worden maatregelenprogramma's uiterlijk negen jaar na de datum van inwerkingtreding van de Krw vastgesteld en alle maatregelen dienen uiterlijk in 2012 operationeel te zijn. De maatregelenprogramma's worden uiterlijk in 2015 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 vaststel-

ling operationeel te zijn. Deze programma's dienen ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen. Analyses zoals bedoeld in artikel 5 Krw (karakterisering van typen stroomgebieden) moeten in rekenschap genomen worden. Er zijn zogenoemde 'basismaatregelen' en 'aanvullende maatregelen'. Basismaatregelen zijn de minimumvereisten die gelden en bestaan onder andere uit beheersingsmaatregelen en verboden (artikel 11, lid 3). Aanvullende maatregelen zijn ter aanvulling van de basismaatregelen en zijn nodig om de doelstellingen te behalen (artikel 11, lid 4). Aanvullende maatregelen bestaan onder andere uit: wetgevingsinstrumenten, administratieve instrumenten, economische of fiscale instrumenten, gedragscodes. Bijlage VI A van de Krw geeft een lijst van maatregelen die verplicht zijn krachtens een elftal communautaire richtlijnen. Onder B staat een niet-limitatieve lijst van aanvullende maatregelen.

Voor ieder stroomgebieddistrict moet met ingang van 22 december 2009, en daarna telkens tenminste iedere zes jaar, een stroomgebiedbeheerplan worden opgesteld, krachtens artikel 13 Krw. Deze stroomgebiedbeheerplannen zullen vaak een internationaal karakter hebben gezien het grote aantal grensoverschrijdende stroomgebieden. Internationale plannen vinden hun basis in het nationale stroomgebiedbeheerplan. Een stroomgebiedbeheerplan moet onder andere een beschrijving van de feitelijke waterkwaliteit binnen het district bevatten en de factoren die de kwaliteit beïnvloeden, signaleren. Maar een uitgebreide opsomming van de elementen die een stroomgebiedbeheerplan staan beschreven in Bijlage VII van de Krw. De uitwerking van stroomgebiedbeheerplannen vindt plaats in de zojuist genoemde maatregelenprogramma's.

Artikel 15 Krw verlangt van de lidstaten dat zij aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten afschriften van de stroomgebiedbeheerplannen en alle latere bijgestelde versies binnen drie maanden na publicatie toestuurt. Plannen behorende bij stroomgebieddistricten die in hun geheel binnen de landsgrenzen vallen van één lidstaat dienen compleet en volledig toegestuurd te worden. Voor plannen die betrekking hebben op grensoverschrijdende districten, behoeft alleen dat deel van het plan toegestuurd te worden dat betrekking heeft op het deel van het stroomgebiedbeheerplan dat op het grondgebied van de lidstaat ligt.

Artikelen 16 en 17 Krw bepalen dat de Commissie en het Europees Parlement maatregelen en activiteiten vaststellen ter bestrijding van waterverontreiniging en ter beheersing en voorkoming van grondwaterverontreiniging. Deze maatregelen en activiteiten kunnen bestaan uit het doen van voorstellen

voor waterkwaliteitsnormen, voor een lijst van prioritaire stoffen en voor overige beheersmaatregelen en dienen door de lidstaten ten uitvoer gebracht te worden.<sup>151</sup>

### 3.9 *Samenvatting*

Al een tijd lang bestond in Europa de behoefte om tot een kader te komen waarin de kwaliteit van het water een plek zou kunnen krijgen. Deze wens in combinatie met bestaande internationale verdragen gaven uiteindelijk de aanzet tot het opstellen van de Kaderrichtlijn Water.

Het hoofddoel van de Krw is uitgewerkt in een aantal milieudoelstellingen. Als blijkt dat te nemen maatregelen technisch of financieel niet haalbaar blijken te zijn en aan de doelstelling van de Krw derhalve niet kan worden voldaan, kan er een beroep op de limitatief opgesomde uitzonderingen van artikel 4 leden 3-9 Krw gedaan worden.

Naast de milieudoelstellingen is een aantal bepalingen opgenomen in de Krw waarmee het hoofddoel moet worden verwezenlijkt. Het gaat dan om bepalingen waarin lidstaten worden verplicht om stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's op te stellen en een monitoringprogramma bij te houden.

## 4. **Interpretatie van de Krw**

Deze paragraaf gaat over de vraag hoe rechters oordelen over de verplichtingen die voortvloeien uit milieurichtlijnen. Eerst kort iets over hoe de verplichtingen momenteel door de Nederlandse overheid worden beschouwd en over de milieukwaliteitseisen van de Krw. Aansluitend, in het licht van de titel van deze paragraaf, zal de preambule van de Krw, waarin de overwegingen staan die ter interpretatie van de Krw gebruikt moeten worden, besproken worden. Aangezien de Kaderrichtlijn Water relatief nieuw is en er ten aanzien van de verplichtingen uit de Krw derhalve weinig tot geen jurisprudentie over bekend is, is het haast noodzaak de Krw met enkele andere Europese milieurichtlijnen vergelijken en bekijken hoe het Hof van Justitie de verplichtingen die uit die richtlijnen voortvloeien beoordeeld heeft. Van daar dat de Krw met de Vogelrichtlijn<sup>152</sup> en de Habitatrichtlijn<sup>153</sup> vergeleken

<sup>151</sup> Handboek Implementatie milieubeleid in Nederland, Website Ministerie van VROM, <http://www.eu-milieubeleid.nl/ch04s03.html>, bezocht 2 augustus 2007.

<sup>152</sup> Richtlijn van de Raad van 2 april 1979, inzake het behoud van de vogelstand (79/409/EEG, Pb. L103/1).

zal worden. De doelstellingen van de Krw brengen namelijk uitdrukkelijk met zich mee dat de ecologische dimensie wordt meegenomen in het waterbeheer en knopen bovendien mede, voor specifieke waterafhankelijke natuurgebieden, aan bij de bescherming die vereist is door de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de EU.<sup>154</sup> Bovendien bevatten de bepalingen van de Krw en de Vogel- en Habitatrichtlijn soortgelijke verplichtingen. Ook komen de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit<sup>155</sup> en de Zwemwaterrichtlijn<sup>156</sup> aan de orde. Eveneens zal het arrest van 30 november 2006 (Commissie vs. Luxemburg, zaak C-32/05) van het Hof van Justitie besproken worden. In dit arrest stelt het Hof vast welke verplichtingen voortvloeien uit de Krw en hoe die verplichtingen opgevat dienen te worden. Ten slotte eindigt deze paragraaf met het bespreken van de Praagse methode. Dit is een methode die ontwikkeld is om de vraag te beantwoorden hoe maatregelen vanuit de Krw opgevat dienen te worden.

#### 4.1 *Verplichtingen uit de Krw*

Enkele verplichtingen uit de Krw hebben zonder meer een dwingend karakter voor de lidstaten om ten uitvoer te brengen. In het bijzonder de verplichtingen ingevolge de artikelen 11, 13, 15-17 Krw ten aanzien van maatregelenprogramma's, stroomgebiedbeheerplannen, publicatie van plannen en maatregelen en activiteiten van de Commissie ter bestrijding van (grond)waterverontreiniging. Deze verplichtingen zullen dan ook verder buiten beschouwing worden gelaten.

De verplichtingen uit de milieudoelstellingen worden in Nederland op verschillende wijze geïnterpreteerd. Er is verschil tussen de verplichting voor oppervlaktelichamen en grondwater en de verplichting voor beschermde gebieden. De Nederlandse overheid verwoordde dat als volgt in de Memorie van Toelichting van de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water:

---

<sup>153</sup> Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (92/43/EEG, Pb. L206/7).

<sup>154</sup> Tweede Kamer 2006-2007, kamerstuk 30818-3, Memorie van Toelichting p. 10.

<sup>155</sup> Richtlijn van de Raad van 27 september 1996, inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (96/62/EG, Pb. L296/55).

<sup>156</sup> Richtlijn van de Raad van 8 december 1975, betreffende de kwaliteit van zwemwater (76/160/EG, Pb. L31/1) en Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006, betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EG (2006/7/EG, Pb. L64/37).

*Op grond van de bewoordingen en de totstandkomingsgeschiedenis van de verschillende onderdelen van artikel 4, eerste lid, [van de Krw, rlk] kunnen de algemene doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen worden aangeduid als inspanningsverplichtingen en de richtlijndoelstellingen voor beschermde gebieden als resultaatsverplichtingen.<sup>157</sup>*

De Krw zelf gebruikt de termen resultaats- en inspanningsverplichting niet. Ook bij de implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving komen deze termen niet aan de orde.

De milieudoelstellingen van de Krw (de verplichting tot het bereiken van een goede watertoestand) zelf bevatten geen concrete normen; deze worden in één van de dochterrichtlijnen opgenomen. Wel vindt er in een bijlage een verwijzing plaats naar de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit andere richtlijnen die voor de Krw als emissiegrenswaarden en milieukwaliteitsnormen worden aangemerkt. Het gaat hier onder meer om de richtlijnen voor kwik- en cadmiumlozingen en om de richtlijn voor lozing van gevaarlijke stoffen. Ook bevat de Krw in een andere bijlage een uitgebreide opsomming van kwaliteitselementen voor de verschillende soorten wateren.<sup>158</sup>

Van Rijswick wijst er op dat de verplichtingen van de Krw om aan de milieudoelstellingen te voldoen als resultaatsverplichtingen gezien moeten worden. Vooral als het gaat om de goede chemische toestand, aangezien die hetzelfde karakter heeft als waterkwaliteitseisen uit oudere waterrichtlijnen.<sup>159</sup> Ten aanzien van het bereiken en handhaven van een goede ecologische toestand, is vooral van belang welke maatregelen genomen worden. In de slotopmerkingen van deze paragraaf iets meer daarover.

---

<sup>157</sup> Tweede Kamer 2002-2003, kamerstuk 28808-3, p. 5.

<sup>158</sup> SER-advies nr. 06/06, Nederland en EU-milieurichtlijnen, publicatienummer 6, 16 juni 2006, p. 63.

<sup>159</sup> H.F.M.W. van Rijswick e.a., Beleidsmonitor water juridisch, in opdracht van Milieu en Natuurplanbureau, maart 2004, p. 25.



#### 4.2 Milieukwaliteitseisen

De Krw kent milieukwaliteitsnormen, zoals blijkt uit artikel 2 lid 35 Krw.<sup>160</sup> De doelstellingen van artikel 4 Krw zijn krachtens artikel 22 lid 4 Krw ook te beschouwen als milieukwaliteitsnormen. Waterkwaliteitsnormen worden vastgesteld ter bescherming van de bij de kwaliteit van het water betrokken belangen.<sup>161</sup> Milieukwaliteitsnormen kunnen vastgelegd worden in de vorm van grenswaarden, richtwaarden en streefwaarden:

- grenswaarden moeten op een bepaald moment bereikt zijn en mogen, behoudens in geval van overmacht, niet overschreden worden;
- richtwaarden bepalen het milieukwaliteitsniveau dat zoveel mogelijk bereikt of gehandhaafd moet worden;
- streefwaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan waarbij geen nadelige effecten te verwachten zijn. Streefwaarden vormen het einddoel, dat na lange tijd bereikt zou moeten worden.

Het grote verschil tussen grens- en richtwaarden is dat grenswaarden in acht genomen dienen te worden terwijl met richtwaarden rekening moet worden gehouden.<sup>162</sup> Uit de omschrijving van het begrip grenswaarde komt naar voren dat er sprake is van een resultaatsverplichting: het niveau van de grenswaarde moet worden bereikt en moet worden gehandhaafd. Er rust op de lidstaten een harde en absolute plicht om de grenswaarde te halen (binnen de gestelde termijn). Het is niet voldoende dat een lidstaat alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen heeft getroffen om aan de grenswaarde te voldoen.<sup>163</sup> Dat laatste, redelijkerwijs te nemen maatregelen, zou het geval zijn als het om streefwaarden gaat, die een inspanningsverplichting met zich meebrengen.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> Milieukwaliteitsnormen, milieukwaliteitseisen, waterkwaliteitsnormen, kwaliteitsdoelstellingen en kwaliteitseisen zijn termen die door elkaar gebruikt worden. Zie ook H.F.M.W. van Rijswijk, 2001, p. 143.

<sup>161</sup> Zoals de industrie, land- en tuinbouw, veeteelt, recreatie, visserij, drinkwatervoorzieningen en het aquatisch leefmilieu.

<sup>162</sup> Ch. Backes e.a., Hoofdpijnen milieubestursrecht, Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2004, p. 120.

<sup>163</sup> Hof van Justitie, 8 juni 1999, zaak C-198/97, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Bondsrepubliek Duitsland.

<sup>164</sup> J.R.C Tieman e.a., Recht op schone lucht. Een analyse van mogelijkheden tot ontkoppeling van ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit, Erasmus Universiteit, 2007, p. 8.

Uit de omschrijving van artikel 2 lid 35 Krw volgt dat kwaliteitseisen normen of eisen zijn die niet overschreden mogen worden. Dit duidt erop dat hier sprake zou zijn van grenswaarden. Dit betekent dat het bereiken en handhaven van deze kwaliteitseisen gekarakteriseerd moet worden als een resultaatsverplichting.

#### 4.3 De preambule van de Krw

In de preambule, of considerans, van de Krw staan de overwegingen die gemaakt zijn om tot vaststelling van de Krw te komen. De relevante overwegingen zullen in vogelvlucht doorgenomen worden. Ten eerste overweging 26. Deze overweging vormt het struikelblok van de Krw:

*De lidstaten moeten ten minste naar een goede watertoestand streven en daarbij de nodige maatregelen binnen geïntegreerde maatregelenprogramma's vaststellen en uitvoeren, rekening houdend met de bestaande communautaire vereisten. Waar reeds sprake is van een goede toestand van het water, moet deze worden gehandhaafd. Afgezien van de voorwaarden voor een goede toestand van het grondwater, moet elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof worden vastgesteld en teruggedrongen.*

Het struikelblok in deze overweging is dat er gesproken wordt over *het streven* naar een goede watertoestand. Na lang aandringen van de milieuministers van verschillende lidstaten, is uiteindelijk gekozen voor deze term. In het Engels wordt er gesproken over 'aim to achieve', waar de Commissie en de Raad liever 'obligation to achieve' hadden zien staan. De term *streven* of 'aim to achieve' duiden op een inspanningsverplichting: er wordt gestreefd naar een bepaald resultaat, maar niet het resultaat staat centraal, het gaat om de inspanning die geleverd is. Ogenschijnlijk is dit verschil een overwinning van de milieuministers, maar andere overwegingen zullen laten zien dat ondanks een 'aim to achieve', er duidelijke garanties afgeleverd dienen te worden om de goede watertoestand te bereiken. Bovendien staat in de tekst dat de lidstaten *ten minste* streven naar een goede kwaliteit. Dit is een minimumeis. Bovendien wordt uitgegaan van het stand-stillbeginsel: daar waar sprake is van een goede toestand van het water, moet deze worden gehandhaafd.

Overweging 1 geeft een algemeen beeld van de doelstelling van de Krw:

*Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.*

In deze overweging wordt niets gezegd over streven, maar is er duidelijk te lezen dat het water beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.

**Milieubeginselen** - Zoals in artikel 174 van het Verdrag wordt bepaald, draagt het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bij tot het nastreven van de doelstellingen van behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. (overweging 11 KRW).

**Stand-stillbeginsel** - Milieukwaliteit mag niet verder verslechteren.

**Voorzorgsbeginsel** - Maatregelen om milieubederf te voorkomen mogen niet worden uitgesteld om de enkele reden dat er onvoldoende wetenschappelijke zekerheid bestaat over de milieu-effecten van een bepaalde activiteit.

**Preventiebeginsel** - Indien milieuvervuiling, technisch gezien, kan worden voorkomen, dient die optie als eerste te worden overwogen.

**Bronbeginsel** - Milieuvervuiling dient zoveel mogelijk bij de bron bestreden te worden.

**Vervuiler betaalt beginsel** - Hij die vervuult zal de ontstane (milieu-)schade moeten betalen. Dit beginsel heeft vooral een afschrikkende rol in milieuwetgeving.

Overweging 19:

*Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren. Beheersing van de beschikbare hoeveelheid is een bijkomend element bij het garanderen van een goede waterkwaliteit en derhalve dienen ook maatregelen betreffende de kwantitatieve aspecten te worden getroffen met het oog op de doelstelling om een goede waterkwaliteit te waarborgen.*

Hieruit blijkt duidelijk dat de doelstelling van de KRW, het bereiken van een goede watertoestand, gegarandeerd moet worden.

Ook overweging 25 komt met garanties:

*Gemeenschappelijke definities van de toestand van het water in kwalitatief opzicht en, wanneer dit voor de bescherming van het milieu dienstig is, in kwantitatief opzicht dienen te worden vastgesteld. Milieudoelstellingen dienen te worden bepaald om te garanderen dat in de gehele Gemeenschap een goede oppervlakte- en grondwatertoestand wordt bereikt en dat op Gemeenschapsniveau verslechtering van de watertoestand wordt voorkomen.*

Ten aanzien van waterkwantiteit komt de Krw eveneens met enkele garanties:

*Wat de kwantitatieve aspecten betreft dienen algemene beginselen voor de beperkte toepassing van wateronttrekking en opstuwing te worden vastgesteld, zodat de ecologische duurzaamheid van de aangetaste watersystemen wordt gegarandeerd.*

Overweging 51:

*De uitvoering van deze richtlijn zal leiden tot een beschermingsniveau van het water dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat wordt gegarandeerd door bepaalde eerdere besluiten, die dan ook moeten worden ingetrokken zodra de relevante bepalingen van deze richtlijn volledig zijn uitgevoerd.*

De eerdere besluiten waarop overweging 51 doelt zijn oude waterrichtlijnen, zoals de viswaterrichtlijn en de drinkwaterrichtlijn. Waterkwaliteitseisen uit deze oude richtlijnen bevatten doorgaans grenswaarden en richtwaarden. Het Hof van Justitie kwalificeert waterkwaliteitseisen als resultaatsverplichtingen.

Ten slotte overweging 27 waarin het uiteindelijke doel van de Krw in benoemd wordt:

*Het uiteindelijke doel van deze richtlijn is gelegen in de volledige eliminatie van prioritair gevaarlijke stoffen en in het bijdragen aan het bereiken van concentraties in het mariene milieu in de nabijheid van de achtergrondwaarden van natuurlijke in het milieu aanwezige stoffen.*

Ondanks de bewoordingen 'naar een goede watertoestand streven' uit overweging 26, kan gesteld worden dat dit streven niet opgevat mag worden als een vrijblijvende inspanning. Duidelijk is te zien in bovenstaande overwegingen dat een goede watertoestand gegarandeerd dient te worden. Bepa-

lingen in de Krw (zoals de algemene doelstelling van artikel 1, (internationale) samenwerkingsverbanden in een stroomgebiedbenadering van artikel 3, de milieudoelstellingen van artikel 4, de verplichting tot monitoring krachtens artikel 8) moeten juist in het licht van de preambule uitgelegd worden en kunnen de verplichtingen die voortvloeien uit de Krw en haar dochterrichtlijnen niet opgevat worden als ‘slechts’ inspanningsverplichtingen.

#### 4.4 *De Vogel- en Habitatrichtlijn*

De Vogel- en Habitatrichtlijn hebben tot doel de biodiversiteit op het grondgebied van de lidstaten van de EU te herstellen en te behouden en verder te ontwikkelen. Dit doel komt in grote mate overeen met het doel dat de Krw heeft<sup>165</sup>: herstel, bescherming en behoud. De Vogelrichtlijn heeft betrekking op alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de EU, waarop het EG-verdrag van toepassing is, alsmede hun eieren, nesten en leefgebieden. De Habitatrichtlijn is complementair aan de Vogelrichtlijn. Deze richtlijn richt zich, met uitzondering van vogels en hun leefgebieden, op de bescherming van flora en fauna en natuurlijke habitats<sup>166</sup> op het grondgebied van de EU waarop het EG-verdrag van toepassing is. Om de doelstellingen van de beide richtlijnen te bereiken, zijn er zowel bepalingen ter bescherming van soorten (soortbescherming), als maatregelen ter bescherming van gebieden met een waardevol karakter voor de biodiversiteit (gebiedsbescherming) vastgesteld.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> In de Vogel- en Habitatrichtlijn speelt biodiversiteit een centrale rol, in de Krw water. Dit is uiteraard een groot verschil, maar waar het hier om gaat is herstel, bescherming en behoud van het milieu in zijn algemeen. Dit kan beschouwd worden, in beide gevallen, als een lidstaatverplichting.

<sup>166</sup> Artikel 1 onder b) Habitatrichtlijn - natuurlijke habitats: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn.

<sup>167</sup> M. Rotmeijer, Implementatie van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn. Integraal stelsel of Vergunningenstelsel, Scriptie Universiteit Utrecht, 2002, p. 20.

**Natura 2000** - Natura 2000 is een Europees netwerk van beschermde natuurgebieden op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Dit netwerk vormt de hoeksteen van het beleid van de EU voor behoud en herstel van biodiversiteit. Natura 2000 is niet alleen ter bescherming van gebieden (habitats), maar draagt ook bij aan soortenbescherming. Het netwerk omvat alle gebieden die zijn beschermd op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Het Natura 2000-netwerk is in opbouw: nog niet alle lidstaten hebben definitief alle gebieden aangewezen. De Europese Commissie draagt financieel bij aan essentiële beschermingsmaatregelen van Natura 2000 via subsidies.

Op het moment van schrijven van dit rapport is een heet hangijzer een geplande Poolse snelweg door het beschermde veengebied in de Rospuda-vallei die tot de Natura-2000-lijst behoort. Europees Milieucommissaris Stavros Dimas heeft Polen al meegedeeld zich te wenden tot het Hof van Justitie om Polen te dwingen de werkzaamheden stil te leggen. Mocht het tot een veroordeling komen, dan kan Polen een boete tegemoet zien van enkele miljoenen euro's.

Zowel de Vogel- en Habitatrichtlijn als de Krw bevatten bepalingen met daarin uit te voeren maatregelen. Zo moeten lidstaten ingevolge artikel 6 lid 1 Habitatrichtlijn passende instandhoudingsmaatregelen vaststellen die nodig zijn voor het realiseren van het algemene doel van de richtlijn als omschreven in artikel 2 lid 1 Habitatrichtlijn:

*Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.*

Uit de combinatie van beide artikelen vloeit voort dat er een verplichting is om een bepaald resultaat te behalen.

De belangrijkste bepaling in de Vogel- en Habitatrichtlijn in dit verband is artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn waarin staat dat lidstaten passende maatregelen moeten 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 deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben. Soortgelijke maatregelen kent de Krw ook in de vorm van maatregelenprogramma's. 'Passende maatregelen' zijn maatregelen die nodig zijn in het licht van de doelstelling van de richtlijn. Met economische, sociale en culturele factoren en regionale en lokale omstandigheden *mag* rekening gehouden worden. Dit

houdt in dat indien een gerealiseerd project toch een significante achteruitgang in kwaliteit van de biodiversiteit leidt, aanvullende maatregelen ter bescherming van die kwaliteit getroffen zullen moeten worden. Het Hof van Justitie stelt in zijn arrest van 25 november 1999:

*Door binnen de gestelde termijn [...] geen passende maatregelen te treffen om verslechtering te voorkomen van zowel de gebieden van het moeras van de Poitou die als speciale beschermingszones zijn aangewezen, als van een aantal daarvan die als zodanig hadden moeten worden aangewezen, is de Franse Republiek de krachtens artikel 4 van Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.*<sup>168</sup>

De toevoeging van het woord ‘passend’ heeft geen andere bedoeling dan de lidstaten te herinneren aan de verplichting door gekozen maatregelen, ongeacht hun aard, de algemene doelstellingen van de richtlijn in acht te nemen.<sup>169</sup> Deze passende maatregelen moeten derhalve worden beschouwd als resultaatsverplichting, die er zorg voor moet dragen dat gebieden niet in hun habitatkwaliteit achteruitgaan.<sup>170</sup>

#### 4.5 Kaderrichtlijn luchtkwaliteit

In november 1996 is de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit in werking getreden. De richtlijn schetst het kader van het Europese beleid inzake de beoordeling en beheer van luchtkwaliteit en is erop gericht om doelstellingen voor de kwaliteit van de lucht vast te stellen, de luchtkwaliteit op basis van gemeenschappelijke methoden en criteria te beoordelen en te beschikken over adequate informatie over de luchtkwaliteit en deze te verspreiden.

Aangezien de volledige bespreking van de richtlijn teveel ruimte in zou nemen, wil ik mij hier beperken tot slechts een uitspraak van de Rechtbank in Utrecht<sup>171</sup> en een arrest van het Hof van Justitie.<sup>172</sup> Het belang van het

<sup>168</sup> Hof van Justitie, 25 november 1999, zaak C-96/98, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Franse Republiek.

<sup>169</sup> Europa, de portaalsite van de Europese Unie, <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l28031a.htm>, bezocht 6 augustus 2007.

<sup>170</sup> H.F.M.W. van Rijswijk e.a., 2003, p. 221.

<sup>171</sup> Rechtbank Utrecht, 22 november 2006, AB 2007/171 m.nt. Ch. Backes.

<sup>172</sup> Hof van Justitie, 27 juni 2007, zaak T-182/06, Arrest van het Gerecht van eerste aanleg (Vierde kamer), Koninkrijk der Nederlanden tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen.

arrest van de Rechtbank Utrecht zit hem vooral in de wijze waarop omgegaan moet worden met overschrijdingen van het te bereiken resultaat en dan vooral het verstrijken van de voorgeschreven termijn. Het gaat in dit arrest over grenswaarden van de luchtkwaliteit waarop een burger zich kan beroepen.

*[...] Anders dan eiser betoogt volgt uit de toepasselijke bepalingen van het Blk 2005 [Besluit Luchtkwaliteit, rlk] echter niet dat de overheid jegens individuele burgers dient te garanderen dat een grenswaarde nooit wordt overschreden. Een dergelijk vórstrekende verplichting volgt niet uit het Blk 2005. In dat verband is nog van belang dat de tekst van artikel 8 Blk 2005 geen steun biedt voor de opvatting dat sprake is van een resultaatsverplichting. Integendeel, uit de woorden 'zo snel mogelijk' respectievelijk 'zoveel mogelijk' in dit artikel blijkt juist dat sprake is van een inspanningsverplichting.*

Om een duidelijk beeld te krijgen waarom de rechter dit meent, zal onderscheiden moeten worden welke verplichtingen een lidstaat nu daadwerkelijk heeft ten aanzien van de richtlijn, zoals omgezet in Blk 2005. De eerste is om de grenswaarden niet te overschrijden. De tweede is om dat zo snel mogelijk weer ongedaan te maken. De eerste verplichting wordt in casu geschonden, grenswaarden zijn namelijk overschreden. De tweede verplichting wordt volgens de Rechtbank Utrecht niet geschonden. Volgens Backes is het een denkfout om het feit dat een situatie kan ontstaan die in strijd is met bindende verplichtingen en dus zo snel mogelijk ongedaan moet worden gemaakt tot aanleiding te nemen de verplichting (om grenswaarden niet te overschrijden) zelf af te zwakken tot een slechts zo veel mogelijk in acht te nemen verplichting.<sup>173</sup> Dus dat de tweede verplichting niet geschonden wordt, maakt echter schending van de eerste verplichting niet ongedaan.

In het arrest van het Hof van Justitie gaat het over te nemen maatregelen ter voorkoming van overschrijding van grenswaarden van fijnstof. Nederland beroept zich op een uitzonderingspositie. De grenswaarden van fijnstof zouden namelijk ruimschoots overschreden zijn. Om toch aan de eisen van de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit te voldoen wil Nederland bijzondere maatregelen treffen. Dit zou dan moeten gebeuren door eigenaren van dieselauto's te verplichten een gesubsidieerde roetfilter in hun auto te (laten) plaatsen. Volgens de Commissie is deze vorm van het treffen van maatregelen niet in

---

<sup>173</sup> Noot Ch. Backes, punt 3, bij Rechtbank Utrecht, 22 november 2006, AB 2007/171 m.nt. Ch. Backes.



harmonie met Europese regelgeving: de technische eisen aan auto's moeten namelijk in de gehele EU hetzelfde zijn. Bovendien heeft Nederland niet kunnen aantonen een uitzonderingspositie in te nemen. Het Hof van Justitie zegt in r.o. 91:

*Het is echter geenszins aangetoond dat de grensoverschrijdende fijnstofuitstoot de luchtkwaliteit in Nederland dermate ongunstig beïnvloedt dat het probleem van de beperking van de fijnstofuitstoot daar anders ligt dan in de rest van de Gemeenschap en een rechtvaardiging vormt voor specifieke nationale maatregelen.*

En in r.o. 117:

*De Nederlandse regering heeft dus niet aangetoond dat er sprake is van bijzondere problemen op haar grondgebied waardoor een vervroegde toepassing van de nieuwe geharmoniseerde voorschriften, waarover thans wordt onderhandeld, noodzakelijk zou zijn.*

Indachtig de 'passende' maatregelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn, lijkt dit tegenstrijdig. Artikel 7 lid 3 Kaderrichtlijn luchtkwaliteit bepaalt namelijk dat lidstaten actieplannen moeten opstellen waarin wordt vermeld welke maatregelen bij een dreigende overschrijding van de grenswaarden op korte termijn moeten worden genomen om het risico van overschrijding te verkleinen en de duur ervan te beperken. Echter uit oogpunt van harmonisatie van Europese wet- en regelgeving is deze uitspraak van het Hof van Justitie goed te begrijpen. Temeer daar Nederland andere maatregelen had kunnen treffen, bijvoorbeeld door middel van kilometerheffing of het inroepen van een 'autoloze zondag'.

#### 4.6 Zwemwaterrichtlijn

De Zwemwaterrichtlijn heeft als doel de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, door de vermindering van verontreiniging van elk oppervlaktewater waar naar verwachting gezwommen kan worden, met uitzondering van het water van zwembaden en gezondheidsbaden, ingesloten wateren die behandeld worden of gebruikt worden voor therapeutische doeleinden evenals kunstmatig van het oppervlaktewater en het grondwater gescheiden ingesloten wateren.<sup>174</sup> De reden om de Zwemwaterrichtlijn te behandelen ligt hem hierin: oude waterrichtlijnen, waar de zwemwaterrichtlijn er een van is,

<sup>174</sup> Europa, de portaalsite van de Europese Unie, <http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/l28007.htm>, bezocht 1 augustus 2007.

bevatten over het algemeen waterkwaliteitseisen die gelden als resultaatsverplichtingen.<sup>175</sup> Aan de hand van de Zwemwaterrichtlijn kan getoond worden hoe het Hof van Justitie dat destijds verwoord heeft.

Het Hof van Justitie heeft in een aantal arresten al uitgemaakt dat ten aanzien van beleid van de kwaliteit van zwemwater het niet om een inspanningsverplichting gaat, maar dat het een resultaatsverplichting betreft:

*Anders dan de Duitse regering stelt, volstaat het niet alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen te nemen; de richtlijn verplicht de lidstaten immers de nodige maatregelen te nemen opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de vastgestelde grenswaarden, en dit binnen een termijn die langer is dan die welke voor de omzetting van de richtlijn was bepaald, ten einde de lidstaten in staat te stellen aan dat vereiste te voldoen.*<sup>176</sup>

In zijn arrest van 19 maart 2002 verduidelijkt het Hof dat nogmaals:

*Met betrekking tot de ontoereikende kwaliteit van de zwemwateren betoogt de Commissie, dat volgens de rechtspraak van het Hof artikel 4 lid 1 van de richtlijn [Zwemwaterrichtlijn, 76/160, rlk] niet aldus kan worden opgevat, dat de lid-staten zich enkel moeten inspannen om alle mogelijke maatregelen te nemen. Integendeel, deze bepaling dient te worden begrepen als een resultaatsverplichting op grond waarvan de lid-staten ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van het zwemwater op hun grondgebied uiterlijk tien jaar na de kennisgeving van de richtlijn werkelijk aan de grenswaarden voldoet.*<sup>177</sup>

De duidelijkheid van dit arrest laat niets te wensen over: de zwemrichtlijn heeft grenswaarden gesteld voor de kwaliteit van het zwemwater en uiterlijk tien jaar na de kennisgeving van de zwemwaterrichtlijn moet daaraan voldaan zijn. Voor het bereiken van deze kwaliteit geldt dus een resultaatsverplichting. In 2004 bevestigt het Hof van Justitie dit nogmaals:

---

<sup>175</sup> H.F.M.W. van Rijswick e.a., Beleidsmonitor water juridisch, in opdracht van Milieu en Natuurplanbureau, maart 2004, p. 9.

<sup>176</sup> Hof van Justitie, 8 juni 1999, zaak C-198/97, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Bondsrepubliek Duitsland.

<sup>177</sup> Hof van Justitie, 19 maart 2002, zaak C-268/00, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden.

*Wat de door de Portugese regering aangehaalde maatregelen en moeilijkheden betreft, zij opgemerkt dat artikel 4, lid 1, van de richtlijn [Zwemwaterrichtlijn 76/160, rlk] de lidstaten een resultaatsverbintenis oplegt om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming te brengen met de dwingende waarden van de richtlijn. Afgezien van de afwijkingen waarin de richtlijn voorziet, kunnen de lidstaten zich niet op bijzondere omstandigheden beroepen om de niet-nakoming van deze verplichting te rechtvaardigen.<sup>178</sup>*

Ondubbelzinnig laat het Hof van Justitie weten dat de kwaliteit van het water in overeenstemming moet zijn met de dwingende waarden van de zwemwaterrichtlijn. Met deze dwingende waarden doelt het Hof op de grenswaarden zoals die zijn vastgesteld in de richtlijn. Afwijken van de deze richtlijn is niet toegestaan behoudens een beroep op de bijzondere omstandigheden waar de richtlijn in voorziet. Lidstaten hebben een resultaatsverplichting ten aanzien van de kwaliteit van het zwemwater.

#### 4.7 *Commissie vs. Luxemburg (zaak C-32/05)*<sup>179</sup>

In dit arrest van het Hof van Justitie, waarin Luxemburg wordt veroordeeld omdat het niet aan de verplichtingen van de Krw voldoet, geeft het Hof duidelijkheid over een drietal zaken:

- over de vrijheid die lidstaten hebben in de keuze van maatregelen om aan de richtlijn te voldoen;
- over de vraag om wat voor soort verplichtingen het gaat ten aanzien van de milieudoelstellingen van de Krw, zoals die nader moeten worden uitgewerkt in waterkwaliteitseisen en de termijnen waarop aan deze kwaliteitseisen moet zijn voldaan. In het bijzonder gaat het om de kwaliteitseisen die gelden voor wateren die zijn bestemd voor de onttrekking van water dat wordt gebruikt voor de winning van drinkwater;
- over de verplichtingen ten aanzien van de publieke participatie.

Ten aanzien van het eerste punt oordeelt het Hof van Justitie als volgt:

*Uit een volledig onderzoek van de richtlijn blijkt dat de meeste bepalingen ervan behoren tot de categorie van bepalingen die in*

<sup>178</sup> Hof van Justitie, 15 juli 2004, zaak C-272/01, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Portugese Republiek.

<sup>179</sup> Hof van Justitie, 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groot-Hertogdom Luxemburg, M en R 2007, nr. 25 m.nt. HvR.

*punt 39 van het onderhavige arrest zijn genoemd, namelijk bepalingen waarbij van de lidstaten wordt geëist, de maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn om te waarborgen dat bepaalde – soms algemeen geformuleerde – doelstellingen worden bereikt, en waarbij aan deze staten een bepaalde beoordelingsruimte wordt gelaten ter zake van de aard van de te nemen maatregelen.*<sup>180</sup>

Kortom, lidstaten zijn vrij in de wijze waarop zij de verplichtingen uit de Krw omzetten in nationaal recht, waarbij een integrale waterwet niet noodzakelijk is.<sup>181</sup> Dit kan ook geconcludeerd worden uit de tekst van artikel 249, derde alinea, EG-verdrag, waarin staat dat aan lidstaten de bevoegdheid gelaten wordt vorm en middelen te kiezen. Maar niet alle bepalingen en verplichtingen uit de Krw zijn ‘vormvrij’. Bijvoorbeeld artikel 4 Krw, dat de lidstaten verplicht, de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren en grondwater.<sup>182</sup>

Wat betreft de vraag om wat voor soort verplichtingen het gaat ten aanzien van de milieudoelstellingen van de Krw stelt het Hof van Justitie een aantal dingen:

- Artikel 1 Krw, de algemene doelstelling, behoeft geen implementatie.<sup>183</sup>
- Artikel 2 Krw, waarin de definities beschreven worden, dient in samenhang met, bijvoorbeeld, artikel 4 Krw gelezen te worden. Beide artikelen leggen 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 grondwater. Hetzelfde geldt voor verschillende andere begrippen die in ditzelfde artikel 2, gelezen in samenhang met onder meer de artikelen 5, 6 en 8 van de richtlijn, zijn gedefinieerd.<sup>184</sup>
- Luxemburg heeft verzuimd de definities uit artikel 2 Krw en de in de artikelen 4-6 en 8 Krw gestelde termijnen waarbinnen de waterkwaliteitsnormen moeten worden geëerbiedigd in haar wetgeving op te nemen. Deze verplichtingen zijn dus niet met

---

<sup>180</sup> r.o. 43.

<sup>181</sup> E. Hey e.a., De stroomgebiedsbenadering als impuls voor transnationaal waterbeheer, in: Tijdschrift voor Omgevingsrecht nr. 1 maart 2007, p. 11.

<sup>182</sup> r.o. 42.

<sup>183</sup> r.o. 44.

<sup>184</sup> r.o. 63.

bindende kracht omgezet en is artikel 2 van de Krw door Luxemburg geschonden. Het gaat hier kennelijk om een schending van artikel 2 Krw en niet om schending van artikel 4 Krw.<sup>185</sup>

- In casu gaat het vooral om drinkwater (artikel 7 Krw). Volgens artikel 7 lid 2 Krw dragen de lidstaten er voor elk overeenkomstig lid 1 aangewezen waterlichaam zorg voor dat niet alleen de doelstellingen van artikel 4 Krw overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor oppervlaktewaterlichamen met inbegrip van de ingevolge artikel 16 Krw [Strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging, rlk] op communautair niveau vastgestelde kwaliteitsnormen worden bereikt, maar ook dat het met de toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water in overeenstemming met de communautaire wetgeving voldoet aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn.<sup>186, 187</sup>
- De bepaling van artikel 7 lid 2 Krw legt de lidstaten resultaatsverbintenissen op die op duidelijke en ondubbelzinnige wijze zijn geformuleerd, opdat watermassa's van deze lidstaten met name zouden beantwoorden aan de in artikel 4 Krw geformuleerde doelstellingen. Luxemburg had deze bepaling uiterlijk 22 december 2003, zoals uit artikel 24 Krw voortvloeit, moeten implementeren in zijn nationale rechtsorde door middel van maatregelen met bindende kracht.<sup>188</sup>

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de milieudoelstellingen en de waterkwaliteitseisen die duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd in bindende bepalingen van nationaal recht moeten worden omgezet. Bovendien zal deze omzetting binnen de omzettingstermijn moeten vallen. Uit deze twee conclusies vloeit voort dat het Hof van Justitie zonder meer bedoelt dat duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde milieudoelstellingen en waterkwaliteitseisen van de Krw als resultaatsverbintenissen moeten worden aangemerkt, ook al zegt het Hof van Justitie dat niet met zoveel woorden.

Ten slotte, over publieke participatie (artikel 14 Krw) stelt Luxemburg zelf dat zij gebruikt maakt van allerlei internationale samenwerkingsverbanden

---

<sup>185</sup> r.o. 65.

<sup>186</sup> Richtlijn van de Raad van 3 november 1998, betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (98/83/EG, Pb. L330/32).

<sup>187</sup> r.o. 74.

<sup>188</sup> r.o. 75 en 76.

voor haar stroomgebieden. Bovendien zijn de stroomgebiedbeheerplannen pas vanaf 2009 verplicht. Door het ontbreken van enige implementatiemaatregel van artikel 14 Krw in het Luxemburgse recht, is Luxemburg zijn verplichting niet nagekomen. De nationale implementatiemaatregelen moeten namelijk van dien aard zijn dat de bevoegde nationale autoriteiten rechs aan de termijn van artikel 13 lid 6 Krw (negen jaar na inwerkingtreding van de Krw moeten de stroomgebiedbeheerplannen gepubliceerd zijn) zijn gebonden en dat de particulieren in staat worden gesteld, om kennis te nemen van al hun rechten in het kader van de in artikel 14 leden 1 en 2 Krw vastgestelde procedures.<sup>189</sup>

#### 4.8 *Praagse Methode*

Tot slot van deze paragraaf nog een beschouwing over de Praagse methode. De Krw-systematiek ter beoordeling van de chemische en ecologische toestand van het water vraagt om veel kennis en data over de fysische en chemische condities van oppervlaktewater in relatie tot het voorkomen van soorten (dosis-effect relaties). Die kennis en data zijn voor de meeste wateren onvoldoende beschikbaar, wat toepassing van de Krw-systematiek tot een nogal theoretische gedachteoefening maakt. Deze problematiek is ook op EU-niveau onderkend met als gevolg dat onlangs een alternatieve en meer pragmatische methode is ontwikkeld. Dit is de zogenoemde ‘Praagse Methode’.

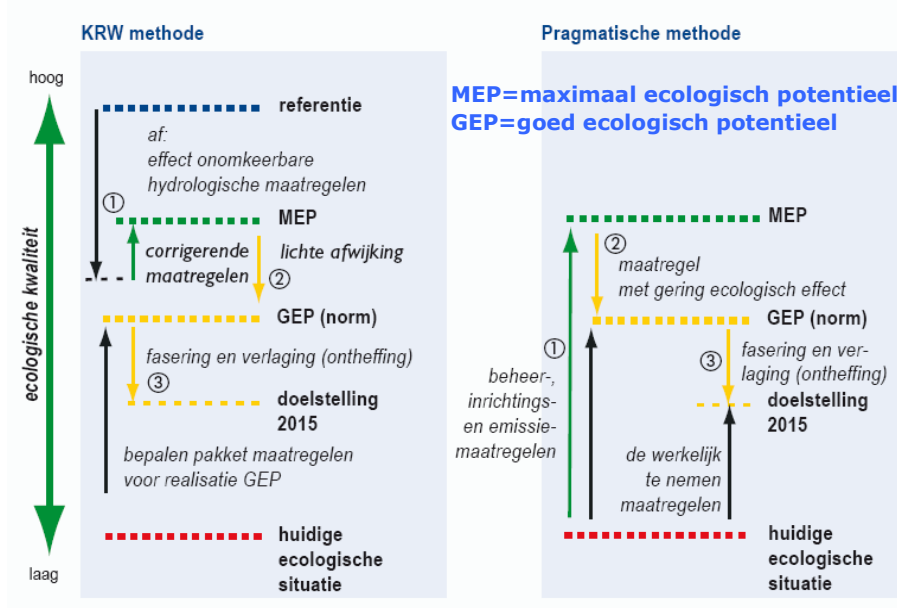
In deze methode staan niet de kwaliteitseisen centraal, maar voorziet het bindende element van de richtlijn vooral de daadwerkelijk te nemen maatregelen.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> r.o. 81.

<sup>190</sup> W. Ligtvoet e.a., Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quickscan. Milieu en Natuurplanbureau, nr. 500072001, februari 2006, p. 29-30.

In een plaatje zien de Krw Methode en de Praagse Methode er als volgt uit:



Bron: *Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quickscan*. Milieu en Natuurplanbureau, nr. 500072001, februari 2006, p. 30.

Kort gezegd komt de Praagse Methode neer op een bottom-up benadering van de verplichtingen uit de Krw. Het referentiepunt is de huidige toestand, van waaruit naar een betere toestand (GEP) gewerkt wordt. De Krw zelf kent een top-down benadering: referentiepunt is de ultieme goede toestand (nog beter dan MEP) van waaruit door allerlei omstandigheden en bijzonderheden gewerkt wordt naar een de toestand zoals die bereikt moet zijn in 2015. De Praagse Methode is vooral van toepassing op de ecologische toestand van water. Het is nog de vraag of het Hof van Justitie deze methode goed zal keuren, maar voor er is van verschillende kanten begrip voor deze methode aangezien de natuur zich nu eenmaal niet makkelijk laat meten en vastleggen in juridische kaders.<sup>191</sup> Maar voor de goede chemische toestand is deze methode uit den boze: chemische waarden zijn namelijk goed te meten en de waterkwaliteitseisen ten aanzien prioritair stoffen zouden moeten worden beschouwd als grenswaarden.

<sup>191</sup> Noot H.F.M.W. van Rijswijk bij Hof van Justitie, 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Groot-Hertogdom Luxemburg, M en R 2007, nr. 25 m.nt. HvR.

#### 4.9 *Samenvatting*

De vraag is dus hoe de verplichtingen van de Krw opgevat moeten worden. Om daar een antwoord op te krijgen zijn eerst besproken welke type waarden er onderscheiden kunnen worden in milieudoelstellingen. Aan de hand van die waarden kan dan gesteld worden welke grenzen (in de breedste zin van het woord) gesteld kunnen worden. En welke resultaten daarmee verbonden zijn.

De preambule geeft overwegingen die als handvatten dienen te interpretatie van de milieudoelstellingen van de Krw. In de overwegingen wordt meerdere malen gesproken van een af te geven garantie om aan de doelstellingen van de Krw te voldoen.

In de Vogel- en Habitatrictlijn wordt gesproken over ‘passende’ maatregelen. Deze passende maatregelen moeten volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie opgevat worden als resultaatsverplichtingen vooral met het oog op de algemene doelstelling van de beide richtlijnen, die in acht genomen moet worden. Met het oog op passende maatregelen uit de Krw kan men analoog interpreteren dat de algemene doelstelling van de Krw ook in acht genomen moet worden bij het treffen van maatregelen, alhoewel de Krw niet spreekt van ‘passende’ maatregelen. Maar uit de opzet, achtergrond en insteek van de Krw kan men niet anders concluderen dat de maatregelen ‘passend’ dienen te zijn.

In het arrest over de luchtkwaliteit kwam een ander aspect van interpretatie naar boven. De Rechtbank Utrecht is van mening dat uit de woorden ‘*zo snel mogelijk*’ en ‘*zoveel mogelijk*’ juist geen resultaatsverplichting voortvloeit, maar dat deze woorden betrekking hebben op een inspanningsverplichting. De rechtbank gaat hiermee voorbij aan de algemene doelstelling van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en komt direct op het punt dat er schade is ontstaan voor een burger en dat die schade zo snel en zoveel mogelijk ongedaan gemaakt moet worden. Dat de schade ongedaan of gerepareerd moet worden is niet onbegrijpelijk. Het laat alleen niet onverlet dat de norm die gesteld wordt in het Blk 2005 (de doelstelling) niet overschreden mag worden. Strijd met bindende verplichtingen kan geen aanleiding zijn de verplichtingen (om grenswaarden niet te overschrijden) zelf af te zwakken tot een slechts zo veel mogelijk in acht te nemen verplichting.

Het Hof van Justitie oordeelde in het roetfilter-arrest dat maatregelen die lidstaten willen nemen om het risico tot overschrijding van grenswaarden te verkleinen toegestaan zijn mits die maatregelen vallen binnen de reikwijdte



van artikel 95 leden 4 en 5 EG-verdrag. Het is dus van belang de juiste maatregelen te treffen, die niet in tegenspraak zijn met Europese regelgeving. Doet men dit wel, dan is dit alleen mogelijk als er sprake is van een uitzonderingspositie.

Uit jurisprudentie over (onder andere) de Zwemwaterrichtlijn kan gesteld worden dat de kwaliteit van het water in overeenstemming moet zijn met de dwingende waarden van de zwemwaterrichtlijn. Deze dwingende waarden moeten beschouwd worden als grenswaarden. Dit houdt in dat er op lidstaten een resultaatsverplichting rust ten aanzien van de kwaliteit van het zwemwater.

In het arrest van de Commissie vs. Luxemburg (zaak C-32/05) concludeerde het Hof van Justitie dat de milieudoelstellingen en de waterkwaliteitseisen, die duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd, in bindende bepalingen van nationaal recht moeten worden omgezet. Bovendien zal deze omzetting binnen de omzettingstermijn moeten plaatsvinden. Uit deze twee conclusies vloeit voort dat het Hof van Justitie zonder meer bedoelt dat duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde milieudoelstellingen en waterkwaliteitseisen van de Krw als resultaatsverbintenissen moeten worden aangemerkt, als zegt het Hof van Justitie dit niet met zoveel woorden.

Tot slot laat de Praagse methode een ander Krw-model zien, waarin de te nemen maatregelen centraal staan. Niet de goede watertoestand is het referentiepunt, maar de huidige toestand van het water. Vervolgens wordt gekeken welke maatregelen genomen moeten worden om tot een goed ecologisch potentieel te komen.

## **5. Conclusie**

De vraag die centraal staat in dit rapport is of de verplichtingen die voortvloeien uit de Krw opgevat moeten worden als resultaatsverplichtingen of inspanningsverplichtingen. Om een antwoord op die vraag te krijgen zijn achtereenvolgens behandeld de Europese richtlijn, de oorsprong, achtergrond en inhoud van de Krw, enkele milieurichtlijnen en hun jurisprudentie en het arrest C-32/05 van het Hof van Justitie, dat over de doelstellingen van de Krw gaat.

### 5.1 *Richtlijnen*

Aan in nationaal recht omgezette Europese richtlijnen worden enkele eisen gesteld. Ze moeten door middel van dwingend nationaal recht omgezet worden binnen een gestelde termijn, Bovendien moet de omzetting kenbaar en toegankelijk zijn voor de burger. Ook moet de omzetting zodanig zijn dat de richtlijn op het hele grondgebied van de lidstaat van kracht is. Ten slotte moet de omzetting volledig, nauwkeurig en duidelijk te zijn.

Zowel bestaande autonome wet- en regelgeving als omgezet nationaal recht dient richtlijnconform geïnterpreteerd te worden. In gevallen van onvolledige, onnauwkeurige of onduidelijke omzetting kan door middel van richtlijnconforme 'lezing' een omzettingfout weggeïnterpreteerd worden.

Bepalingen van richtlijnen werken rechtstreeks als de termijn verstreken is en de bepalingen voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd, waarbij voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk gesteld is waar de grenzen van beleidsruimte van de lidstaat liggen

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat lidstaten aansprakelijk gehouden kunnen worden indien het geschonden EG-recht ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, de schending voldoende gekwalificeerd is en er een direct causaal verband is tussen de schending en de schade. Niet alleen de centrale overheid kan aansprakelijk gesteld worden: ook decentrale overheden kunnen aansprakelijk gesteld worden bij sommige schendingen van het EG-recht.

Uit het bovenstaande, en dan met name de tekst van artikel 249 derde alinea EG-verdrag, kan gesteld worden dat richtlijnen verbindend zijn voor het te bereiken resultaat. Dit houdt in dat er sprake is van een resultaatsverplichting. Ruimte voor interpretatie is er wel, als dat maar richtlijnconform gebeurt.

### 5.2 *De Kaderrichtlijn water*

Het hoofddoel van de Krw, een goede watertoestand, is uitgewerkt in een aantal milieudoelstellingen. Bovendien is een aantal bepalingen opgenomen in de Krw waarmee het hoofddoel moet worden verwezenlijkt, zoals het opstellen van stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's en het opzetten van een monitoringprogramma. Naast de milieudoelstellingen zijn er ook een aantal uitzonderingen in de Krw beschreven. Pas als blijkt dat te nemen maatregelen technisch of financieel niet haalbaar blijken te zijn, kan er een beroep op de limitatief opgesomde uitzonderingen van artikel 4 leden 3-9 Krw gedaan worden.

De milieudoelstellingen van de Krw bevatten milieukwaliteitseisen. Volgens de Krw zelf mogen die niet overschreden worden. Het zelfde geldt voor grenswaarden: het niveau van de grenswaarde *moet* worden bereikt en *moet* worden gehandhaafd. Uit deze omschrijving van het begrip grenswaarde kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een resultaatsverplichting. De Krw zelf spreekt niet van grenswaarde, maar uit de omschrijving van het begrip kwaliteitseis kan men concluderen dat de milieukwaliteitseisen harde normen zijn. Volgens de Krw mag een kwaliteitseis namelijk niet overschreden worden. Net als grenswaarden.

### 5.3 *Andere milieurichtlijnen*

In de Vogel- en Habitatrichtlijn wordt gesproken over ‘passende’ maatregelen. Deze passende maatregelen moeten volgens de jurisprudentie opgevat worden als resultaatsverplichtingen vooral met het oog op de algemene doelstelling van de beide richtlijnen, die in acht genomen moet worden. Met het oog op passende maatregelen uit de Krw kan men analoog interpreteren dat de algemene doelstelling van de Krw ook in acht genomen moet worden bij het treffen van maatregelen, alhoewel de Krw niet spreekt van ‘passende’ maatregelen. Maar uit de opzet, achtergrond en insteek van de Krw kan men niet anders concluderen dat de maatregelen ‘passend’ dienen te zijn. Derhalve kan gesteld worden dat de maatregelen die genomen dienen te worden te verwezenlijking van de doelstelling van de Krw als resultaatsverplichting beschouwd moeten worden.

In het arrest over grenswaarden en luchtkwaliteit van de Rechtbank Utrecht kwam een ander aspect van interpretatie naar boven. De Rechtbank is van mening dat uit de woorden ‘*zo snel mogelijk*’ en ‘*zoveel mogelijk*’ juist geen resultaatsverplichting voortvloeit, maar dat deze woorden betrekking hebben op een inspanningsverplichting. Hij gaat hiermee voorbij aan de algemene doelstelling van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en komt direct op het punt dat er schade is ontstaan voor een burger en dat die schade zo snel en zoveel mogelijk ongedaan gemaakt moet worden. Dat de schade ongedaan of gerepareerd moet worden is niet onbegrijpelijk. Het laat alleen niet onverlet dat de norm die gesteld wordt in het Blk 2005 (de doelstelling) niet overschreden mag worden. Strijd met bindende verplichtingen kan geen aanleiding zijn de verplichtingen (om grenswaarden niet te overschrijden) zelf af te zwakken tot een slechts zo veel mogelijk in acht te nemen verplichting.

Het Hof van Justitie oordeelde in het roetfilter-arrest dat maatregelen die lidstaten willen nemen om het risico tot overschrijding van grenswaarden te

verkleinen toegestaan zijn mits die maatregelen vallen binnen de reikwijdte van artikel 95 leden 4 en 5 EG-verdrag. Het is dus van belang de juiste maatregelen te treffen, die niet in tegenspraak zijn met Europese regelgeving. Doet men dit wel, dan is dit alleen mogelijk als er sprake is van een uitzonderingspositie.

Uit jurisprudentie over de Zwemwaterrichtlijn, als een van de ‘oude’ waterrichtlijnen, kan gesteld worden dat de kwaliteit van het water in overeenstemming moet zijn met de dwingende waarden van de zwemwaterrichtlijn. Deze dwingende waarden moeten beschouwd worden als grenswaarden. Dit houdt in dat er op lidstaten een resultaatsverplichting rust ten aanzien van de kwaliteit van het zwemwater. Ook in de Krw gaat het onder meer om kwaliteit, maar dan niet alleen van zwemwater, maar van al het water. Ook hier, evenals bij de Vogel- en Habitatrichtlijn, kan men analoog interpreteren dat het bereiken van een goede kwaliteit van het water beschouwd moet worden als een resultaatsverplichting.

#### 5.4 *Commissie vs. Luxemburg (zaak C-32/05)*

In dit arrest concludeerde het Hof van Justitie dat de milieudoelstellingen en de waterkwaliteitseisen die duidelijk en ondubbelzinnig zijn geformuleerd in bindende bepalingen van nationaal recht moeten worden omgezet. Bovendien zal deze omzetting binnen de omzettingstermijn moeten vallen. Uit deze twee conclusies vloeit voort dat het Hof van Justitie zonder meer bedoelt dat duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde milieudoelstellingen en waterkwaliteitseisen van de Krw als resultaatsverbintenissen moeten worden aangemerkt.

#### 5.5 *Conclusie*

Uit het voorgaande blijkt een aantal zaken. Ten eerste dat uit artikel 249 derde alinea EG-verdrag volgt dat richtlijnen verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat. Het te bereiken resultaat van de Krw is een goede watertoestand. Ergo, het bereiken van een goede watertoestand is een resultaatsverplichting. Ten tweede kent de Krw milieukwaliteitseisen die niet overschreden mogen worden. Dit niet overschrijden kan opgevat worden als een harde verplichting. Grenswaarden vormen immers een harde verplichting en worden beschouwd als een resultaatsverplichting. Milieukwaliteitseisen die niet overschreden mogen worden en derhalve harde verplichtingen kennen, moeten worden opgevat als resultaatsverplichtingen. Ten vierde blijkt uit het arrest van de Commissie vs. Luxemburg (zaak C-32/05) dat

duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerde milieukwaliteitseisen in dwingende bepalingen van nationaal recht omgezet moeten worden. Ook dit is een resultaatsverplichting. Ten vijfde zijn maatregelen ter uitvoering van de doelstelling van een richtlijn resultaatsverplichtingen, zoals we zagen bij de Vogel- en Habitatrichtlijn. In de Krw gaat het dan om het opstellen van stroomgebiedbeheerplannen, maatregelenpakketten en monitoringprogramma's. Deze maatregelen moeten echter wel passen binnen het harmonisatiebeleid van de EU.

Zoals de bovenstaande opsomming duidelijk maakt, rest niets meer dan de conclusie dat de verplichtingen die voortvloeien uit de Krw opgevat moeten worden als resultaatsverplichtingen, waarbij de uitzonderingen op de doelstellingen in de Krw een uitputtend karakter hebben en derhalve eng geïnterpreteerd moeten worden. Een beroep op een situatie, waarbij de goede watertoestand niet bereikt kan worden en die niet valt onder de uitzonderingen, zal niet gehonoreerd worden.

Op zich is het niet zo verwonderlijk dat de verplichtingen uit de Krw resultaatsverplichtingen zijn, aangezien artikel 249 derde alinea EG-verdrag dat zeer duidelijk stelt:

*Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat...*

### **Nawoord**

Het lijkt erop dat het regime rond waterbeheer door Europa flink is dichtgemetseld en dat er sprake zou kunnen zijn van een gesloten systeem van de Krw. De richtlijn is immers verbindend voor het te bereiken resultaat. Maar toch valt dat wel mee. Lidstaten kunnen op regionaal en lokaal niveau hun eigen plannen en maatregelen ontwikkelen en uitvoeren ten behoeve van de kwaliteit van het water, als het doel van de Krw maar gehaald wordt en dat gebeurt door middel van maatregelen die door de Europese beugel kunnen. Dit laat niet onverlet dat ecologische doelen moeilijk in te schatten en daardoor moeilijk haalbaar zijn. Vissen, plantjes en wormen laten zich eenmaal niet makkelijk in een juridisch kader plaatsen. Vooral niet in een gefixeerd juridisch kader. De natuur is constant in beweging en daar zal de Krw, het juridische kader voor water, mee rekening moeten houden. Het doel van vandaag is morgen al weer oud nieuws: wat dat betreft is de resultaatsverplichting voor het bereiken van ecologische doelen moeilijk te handhaven. Wat is namelijk een goede ecologische toestand na een zeer strenge winter?

## ACHTERGRONDDOCUMENT II

Of na een extreem warme en droge zomer? Het weer, waar we vooralsnog geen invloed op uit kunnen oefenen, is van grote invloed voor de stand van zaken in de natuur. Daarom is het van belang dat de Krw (het doel en de middelen) meedoet met de bewegingen van de natuur.