

VERDIEPING KADERRICHTLIJN WATER ONDER DE OMGEVINGSWET

Webinar, 23 januari 2024

mr. Wiebe van de Rijt

Hekkel

man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

INLEIDING

INLEIDING

- De Kaderrichtlijn Water (**KRW**) is een Europese richtlijn van 22 december 2000
- Doel KRW: realiseren én behouden van chemisch schoon en ecologisch gezond **oppervlaktewater** én **grondwater** (art. 4 KRW).
- Uitgangspunt: “goede toestand” van oppervlaktewateren en grondwater had uiterlijk in **2015** gerealiseerd moeten worden, **tenzij** er sprake is van een uitzondering op dit uitgangspunt.
 - NL heeft in nagenoeg alle gevallen gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid waardoor uiterlijk **eind 2027** aan deze verplichting moet zijn voldaan.
- Vandaag staat centraal de verplichtingen volgend uit de KRW t.a.v. **oppervlaktewater**

Waterkwaliteit: een aangekondigde stikstofcrisis in een nieuw jasje

- Oppervlaktewaterkwaliteit NL voldoet **niet** aan KRW ([cijfers Rijksoverheid](#))
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: met het huidige NL beleid kunnen de KRW-doelen in 2027 redelijkerwijs **niet** meer worden gehaald ([advies "Goed water goed geregeld", mei 2023](#))

Vies water mogelijk nieuw hoofdpijndossier voor Nederland: Kamer vreest 'stikstof 2.0'

Nederland lijkt flink last te gaan krijgen van de slechte waterkwaliteit. Net als door stikstof dreigen de landbouw en de bouw van huizen in de knel te komen door te vieze sloten en rivieren.

Waterkwaliteit mogelijk nieuwe stikstofdossier, '2027 is al niet meer haalbaar'

Waterschappen slaan alarm: waterkwaliteit moet snel omhoog, anders dreigt nieuwe crisis zoals met stikstof

INHOUD EERDER WEBINAR

Webinar “Kaderrichtlijn Water onder de Omgevingswet”, d.d. 26 oktober 2023

- Hoe is de KRW m.b.t. de oppervlaktewaterkwaliteit omgezet in de Omgevingswet?
- Wat is hierin de rol van provincies, waterschappen en gemeenten?
- Wat zijn de gevolgen bij het niet (tijdig) voldoen aan KRW?

INHOUD EERDER WEBINAR

Conclusies webinar “Kaderrichtlijn Water onder de Omgevingswet”

- Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben een **gezamenlijke verantwoordelijkheid** om de KRW-verplichtingen te behalen en hebben daarin een eigen rol.
- Nederland gaat **niet** per definitie “op slot”. Wel mogelijk gevolgen voor algemene regels, vergunningverlening, bestaande projecten, en omgevingsplannen.
- Het treffen van KRW-maatregelen kan **niet** meer wachten.

INHOUD – WAT GAAN WE BESPREKEN?

- **Deel 1: verplichtingen KRW uitgediept**
- **Deel 2: uitzonderingen**
- **Deel 3: vaststellen chemische en ecologische doelen**
- **Deel 4: mogelijke problemen**
- **Deel 5: afsluiting**

DEEL 1: VERPLICHTINGEN KRW UITGEDIEPT

VERPLICHTINGEN KRW UITGEDIEPT (I)

Verplichting 1

- het beschermen, verbeteren en herstellen van **alle oppervlaktewateren** met de bedoeling een "goede watertoestand" te bereiken (art. 4 KRW). Dit betekent dat:
 - de **chemische** toestand moet kwalificeren als "goed"; **én**
 - de **ecologische** toestand moet kwalificeren als "goed"
- Vertaald naar de Ow in omgevingswaarden voor **KRW-oppervlaktewaterlichamen**

1. Omgevingswaarde voor de goede chemische kwaliteit (art. 2.10 Bkl)

- De stoffen genoemd in Bijlage III van het Bkl mogen de daargenoemde concentratie **niet** overschrijden.
- Als ook maar één stof niet voldoet, heeft het gehele oppervlaktewaterlichaam **geen** goede chemische toestand.

VERPLICHTINGEN KRW UITGEDIEPT (II)

2. Omgevingswaarde voor de goede ecologische toestand (art. 2.11 Bkl)

- **Alle kwaliteitselementen** die voor dat type KRW-oppervlaktewaterlichaam zijn vastgesteld in het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen (kenmerk: 2018-49) moeten in een goede toestandsklasse verkeren **én** er mogen **géén** verontreinigde stoffen voorkomen hoger dan de concentraties genoemd in Bijlage IIIa bij het Bkl.
- Het gaat om de volgende **kwaliteitselementen** met bijhorende parameters:
 - Biologische elementen;
 - o.m.: waterflora en visfauna
 - Hydromorfologische elementen
 - o.m.: hydrologisch regime, riviercontinuïteit en morfologie;
 - Fysisch-chemische elementen
 - o.m.: temperatuur, pH-waarden, nutriënten
 - Verontreinigde stoffen

VERPLICHTINGEN KRW UITGEDIEPT (II)

2. Omgevingswaarde voor de goede ecologische toestand (art. 2.11 Bkl)

TABEL 3.6A MAATLAT VOOR DE ALGEMENE FYSISCH-CHEMISCHE KWALITEITSELEMENTEN VAN TYPE M12

Kwaliteitselement	Indicator	Eenheid	Zeer goed	Goed	Matig	Ontoereikend	Slecht
Thermische omstandigheden	dagwaarde	°C	≤ 23	≤ 27	27 – 28	28 – 30	> 30
Zuurstofhuishouding	verzadiging	%	70 – 110	60 – 120	50 – 60	40 – 50	< 40
					120 – 130	130 – 140	> 140
Zoutgehalte	chloriniteit	mg Cl/l	≤ 20*	≤ 40	40 – 75	75 – 100	> 100
Zuurgraad	pH	-	4,5 – 6,5	4,0 – 7,5	7,5 – 8,0	8,0 – 8,5	> 8,5
					< 4,0		
Nutriënten	totaal-P	mgP/l	≤ 0,03*	≤ 0,04 – 0,1	0,1 – 0,2	0,2 – 0,4	> 0,4
	totaal-N	mgN/l	≤ 0,7*	≤ 0,8 – 2,0	2,0 – 2,6	2,6 – 3,8	> 3,8
Doorzicht	SD	m	Bodem	≥ 0,9 (of bodem)	0,6 – 0,9	0,45 – 0,6	< 0,45

VERPLICHTINGEN KRW UITGEDIEPT (III)

Wanneer moet aan de KRW-omgevingswaarden zijn voldaan?

- **Chemische toestand:**

- Voor de meeste stoffen geldt dat zij al **vanaf inwerkingtreding** van de Omgevingswet niet boven de genoemde concentratie mogen voorkomen.
- Voor een aantal stoffen geldt deze verplichting pas op **22 december 2027**

- **Ecologische toestand**

- **Vanaf inwerkingtreding** Omgevingswet.

- Let wel, voor de meeste KRW-oppervlaktewaterlichamen is gebruik gemaakt van de mogelijkheid van **termijnverlenging**. Dit betekent dat uiterlijk op **22 december 2027** aan de KRW-omgevingswaarden moet zijn voldaan.

VERPLICHTINGEN KRW UITGEDIEPT (IV)

Verplichting 2

- Het voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam (art. 4 KRW).
- Vertaald naar de Omgevingswet → Art. 4.15 Bkl **achttuitgangsverbod**

Achteruitgang **chemische toestand**

- HvJ 28 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:391 (Detmold-arrest)
 - Als **één** van de stoffen van klasse “goed” naar klasse “ontoereikend” verschuift.
 - Als een stof zich al in de klasse “ontoereikend” bevindt, dan is sprake van een achteruitgang als sprake is van een **voorzienbare verhoging** van de concentratie van die stof

Achteruitgang **ecologische toestand**

- HvJ 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (Wezer-arrest)
 - Als de toestand van **één** van de kwaliteitselementen een klasse achteruitgaat.
 - Als sprake is van een verslechtering, maar een kwaliteitselement gaat hierdoor geen klasse achteruit, is er **geen** sprake van een achteruitgang als bedoeld in de KRW.
 - Let wel, als een kwaliteitselement zich al in de **laagste klasse** bevindt, is **iedere** verslechtering een achteruitgang als bedoeld in de KRW.

Let wel, ook **tijdelijke** achteruitgang is verboden → HvJ EU 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350.

WAT BETEKENEN DEZE VERPLICHTINGEN?

WAT BETEKENEN DEZE VERPLICHTINGEN? (I)

HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (Wezer-arrest)

- Lidstaten mogen een project **alleen** toestaan als zeker is c.q. vaststaat dat de (tijdelijke) effecten van dat project niet kunnen leiden tot achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam en deze effecten het bereiken van een goede toestand niet in gevaar brengen.

HvJ EU 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350

- Het onderzoek naar de gevolgen van de (tijdelijke) effecten moet plaatsvinden **vóóordat** de beslissing tot goedkeuring van een project wordt genomen.

Let wel, wat moet worden verstaan onder "een project" is **onduidelijk**, maar in ieder geval:

- uitdiepen van een rivier, het oprichten van een waterkrachtcentrale, de omleiding van een bovenloop, het realiseren van stuwdammen en de aanleg van een snelweg.

WAT BETEKENEN DEZE VERPLICHTINGEN? (II)

Opstellen maatregelenprogramma's → art. 11 KRW

- Bevat maatregelen om de KRW-doelstellingen te verwezenlijken.
- Maatregelen dienen binnen **drie jaar** na vaststelling **operationeel** te zijn.
- Maatregelenprogramma moet om de **zes jaar** worden getoetst en zo nodig worden bijgesteld.

Vertaling naar Ow

- het waterbeheerprogramma, het regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma bevatten de maatregelen bedoeld in **artikel 11 KRW** (art. 4.3, 4.4 en 4.10 Bkl)
- De KRW-maatregelen moet uiterlijk **3 jaar** na vaststelling van de programma's **operationeel** zijn (art. 10.16 lid 3 Ob)
- het waterbeheerprogramma, het regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma worden elke **zes jaar** geactualiseerd (art. 10.16 lid 2 Ob)

Let wel, het Hof heeft zich nog **niet** uitgelaten over wat “**operationeel**” betekent!

WAT BETEKENEN DEZE VERPLICHTINGEN? (III)

Wat zijn de maatregelen bedoeld in artikel 11 KRW?

- **Basismaatregelen**, zijn de minimumeisen waaraan moet worden voldaan en omvatten onder meer:
 - maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan het beginsel van kostenterugwinning voor waterdiensten overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt;
 - maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen om te voorkomen dat de KRW-doelen niet worden behaald;
 - maatregelen om aan de verplichting t.a.v. drinkwater te voldoen (zie hierna);
 - maatregel(en) in de vorm van een vereiste voorafgaande regulering van lozingen die verontreiniging kunnen veroorzaken, zoals (-) een verbod, (-) een voorafgaande toestemming of (-) registratie op basis van bindende regels, waarin emissiebeheersmaatregelen worden voorgeschreven;
 - voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigde stoffen;
 - voor andere significante effecten op de watertoestand, met name die ervoor zorgen dat hydromorfologische toestand verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand;
 - ter bestrijding van de verontreiniging van prioritaire stoffen;
 - die nodig zijn ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigde stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking van de gevolgen van incidentele verontreiniging (bijv. ten gevolge van een overstroming).

WAT BETEKENEN DEZE VERPLICHTINGEN? (IV)

Wat zijn de maatregelen bedoeld in artikel 11 KRW?

Aanvullende maatregelen

- Maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen om te voldoen aan de KRW-doelstellingen.
- Bijlage VI, deel B, bevat een **niet-limitatieve lijst** van dergelijke maatregelen, onder meer:
 - wetgevingsinstrumenten;
 - administratieve instrumenten (bestuursovereenkomsten)
 - economische of fiscale instrumenten
 - in onderhandeling tot stand gekomen milieuovereenkomsten
 - emissiebeheersmaatregelen;
 - gedragscodes
 - scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden
 - vraagregulerende maatregelen, onder andere de bevordering van aangepaste landbouwproductie zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden;
 - efficiency- en hergebruiksmaatregelen, onder andere de bevordering van waterefficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken.

WAT BETEKENEN DEZE VERPLICHTINGEN? (V)

KRW-maatregelen Ow

- Volgens de regering wordt elke KRW-maatregel verwerkt in het programma dat daar het meest voor in aanmerking komt.

"Deze maatregelen worden op de verschillende bestuurlijke niveaus getroffen. Elke maatregel wordt verwerkt in het programma dat daar het meest voor in aanmerking komt, gelet op de reikwijdte van dat programma. In de Nederlandse situatie vormen alle maatregelen in de waterprogramma's, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma, die worden genomen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water, samen het maatregelenprogramma. (...)

Voorbeelden van maatregelen die in het regionaal waterprogramma passen zijn maatregelen die worden genomen voor de waterhuishouding en waterveiligheid op het niveau van de provincie. Maatregelen zullen soms van faciliterende aard zijn, en bijvoorbeeld de vorm van subsidieregelingen aannemen. De toepassing van die regelingen komt dan aan de orde in de waterbeheerprogramma's." (Stb. 2018, 292, p. 640 en 643).

- Aangezien waterschappen doorgaans de beheerders zijn van de regionale wateren, staan zij aan de lat voor het nemen van **beheersmaatregelen** (Stb. 2018, 292, p. 275).
- **Let wel:** opgenomen KRW-maatregelen moeten uiterlijk **3 jaar** na vaststelling water(beheer)programma operationeel zijn (art. 10.16 lid 3 Ob).

EXTRA AANDACHT VOOR DE VERPLICHTING TOT BESCHERMING VAN DRINKWATERVOORZIENINGEN

BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENINGEN (I)

- **Gedeputeerde staten** wijzen in het regionaal waterprogramma de regionale wateren aan die worden gebruikt voor de onttrekking van drinkwater.
 - **Art. 7 lid 1 KRW en art. 4.4 lid 1 Bkl**
- Voor elk aangewezen waterlichaam draagt de lidstaat er zorg voor dat:
 - 1. de doelstellingen van artikel 4 KRW worden bereikt; **én**
 - 2. het met de toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water voldoet aan de eisen uit de Drinkwaterrichtlijn.
 - **Art. 7 lid 2 KRW**
- De lidstaat draagt voor zorg dat de nodige bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen.
 - **Art. 7 lid 3 KRW**

BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENINGEN (II)

Wat voor soort verplichting is dit?

HvJ EG 30 november 2006 (ECLI:EU:C:2006:749): **resultaatsverplichting**

Wat houdt deze resultaatsverplichting in?

Conclusie A-G Medina, 2 maart 2023 (ECLI:EU:C:2023:152)

- Gaat over een oude mijnbouwgroeve in DUI die onder water wordt gezet om een meer te creëren. Via een overlaat zal water met hoge concentraties sulfaat uit het meer de rivier de Spree instromen.
- Gevreesd wordt dat de lozing ertoe zal leiden dat de drinkwaterwinning gestaakt zal moeten worden, of fundamenteel zal moeten worden aangepast (intensivering zuivering).
- Let wel, het Hof zal **géén** arrest meer wijzen, omdat door een minnelijke schikking van partijen de verwijzende rechter zijn prejudiciële vragen heeft ingetrokken (HvJ EU 16 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:264).

BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENINGEN (III)

Wat houdt deze resultaatsverplichting in? Conclusie A-G Medina, 2 maart 2023
(ECLI:EU:C:2023:152):

- Art. 7 lid 2 KRW bevat (naast de verplichting uit artikel 4 KRW) een **eigen verplichting** om aangewezen waterlichamen **te behandelen om aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn te voldoen**.
- Dit betekent in ieder geval dat drinkwater dat uit de kraan komt, moet voldoen aan de Drinkwaterrichtlijn.
- Art. 7 lid 3 KRW vereist dat de aangewezen drinkwaterbronnen moeten worden beschermd en dat indien nodig het water moet worden gezuiverd. Bescherming moet zodanig zijn dat de zuiveringsinspanningen kunnen worden **verlaagd**.
- Dit vraagt dus niet alleen voorkomen van achteruitgang, maar óók verbetering van de watertoestand.

BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENINGEN (IV)

Wat betekent dit voor concrete projecten?

Conclusie A-G Medina, 2 maart 2023 (ECLI:EU:C:2023:152):

- Projecten kunnen **géén** doorgang vinden als ze in strijd komen met artikel 7 KRW.
- Tijdens de goedkeuringsprocedure van een project **moet** vanwege artikel 7 KRW worden bezien of het project gevolgen kan hebben voor de **zuiveringsinspanning** die nodig is om aan de Drinkwaterrichtlijn te voldoen (overweging 145).
- Een project kan pas worden goedgekeurd, als het **géén schadelijke gevolgen** heeft voor het water dat uit de kraan komt, dan wel wanneer het in voorkomend geval een pakket noodzakelijk maatregelen omvat dat erop gericht is de naleving van de Drinkwaterrichtlijn veilig te stellen (overwegingen 147 en 148).
- Dit impliceert voor lidstaten een **dwingende verplichting** om te **voorkomen** dat projecten worden uitgevoerd die het **zuiveringsniveau kunnen verhogen**, indien deze projecten zonder extra zuivering schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de in de Drinkwaterrichtlijn genoemde kwaliteitseisen (overweging 56).

DEEL 2: UITZONDERINGEN

UITZONDERINGEN VERPLICHTINGEN

ARTIKEL 4 KRW

UITZONDERINGEN VERPLICHTINGEN ARTIKEL 4 KRW

Verplichting 1: het bereiken van een “goede oppervlaktewatertoestand” (art. 4 KRW)

- de chemische toestand moet kwalificeren als “goed”; **én**
- de ecologische toestand moet kwalificeren als “goed”.

Verplichting 2: het voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam (art. 4 KRW).

Uitzonderingen:

1. Doelverlaging
2. Doelfasering (termijnverlenging)
3. Nieuwe projecten van hoger openbaar belang
4. Tijdelijke achteruitgang door een natuurlijke oorzaak of overmacht

Let wel, het HvJ EU hanteert een **strikte** uitleg van de uitzonderingsbepalingen, vanwege het beschermingsniveau van de KRW.

ALGEMENE UITZONDERINGSVOORWAARDEN VERPLICHTINGEN ARTIKEL 4 KRW

ALGEMENE UITZONDERINGSVOORWAARDEN

Art. 2.17 Bkl en art. 4.16 Bkl

- De reden voor een uitzondering moet door **gedeputeerde staten** specifiek in het **regionaal waterprogramma** worden vermeld én toegelicht.
- Het bereiken van de KRW-doelstellingen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict wordt niet blijvend verhinderd of in gevaar gebracht.
- De uitzondering mag er niet toe leiden dat een minder strenge doelstelling geldt dan op grond van oude Europese waterregelgeving was toegestaan.

Deze voorwaarden gelden dus **altijd** wanneer een uitzondering wordt gemaakt.

1. DOELVERLAGING

DOELVERLAGING

Artikel 2.17 lid 1 en 2 Bkl

- Het voldoen aan de omgevingswaarde is technisch niet haalbaar of onevenredig kostbaar.
- Die technische onhaalbaarheid of onevenredig hoge kostbaarheid moet het gevolg zijn van aantasting door menselijke activiteiten of van de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam.
- Er mogen **geen** redelijkerwijs betaalbare, milieuvriendelijkere alternatieven zijn voor die menselijke activiteiten, waarmee aan de betreffende ecologische en sociaal-economische behoefte kan worden voldaan.
- De best mogelijke toestand wordt bereikt die haalbaar is.
- Toestand van het KRW-oppervlaktewaterlichaam gaat **niet** verder achteruit
 - het achteruitgangsverbod blijft dus **wél** gelden!

2. DOELFASERING (TERMIJNVERLENGING)

DOELFASERING (TERMIJNVERLENGING)

Artikel 2.18 Bkl

- Het is redelijkerwijs niet mogelijk om tijdig aan de KRW-omgevingswaarden te voldoen, omdat:
 - Het technisch niet haalbaar is om de vereiste verbeteringen door te voeren;
 - Het is onevenredig kostbaar om de vereiste verbetering door te voeren; **of**
 - de natuurlijke omstandigheden van het waterlichaam beletten een tijdige verbetering van de toestand daarvan.
- Wanneer de **technische onhaalbaarheid of de onevenredige kostbaarheid** de reden zijn dat niet tijdig aan de KRW-omgevingswaarden wordt voldaan, geldt een **beperking** aan de termijnverlening:
 - De termijn kan slechts **twee keer** worden verlengd, tot maximaal eind **2027**.
- Wanneer de **natuurlijke omstandigheden** van dien aard zijn dat niet tijdig aan de KRW-omgevingswaarden kan zijn voldaan, geldt **geen** beperking aan de termijnverlening.
- Let wel, het achteruitgangsverbod geldt **onverkort**, ook **ná** een termijnverlenging!

3. NIEUWE PROJECTEN VAN HOGER ALGEMEEN BELANG

NIEUWE PROJECTEN VAN HOGER ALGEMEEN BELANG

Toestaan nieuwe projecten i.s.m. behalen KRW-omgevingswaarden en/of i.s.m. (tijdelijk) achteruitgangsverbod

(art. 2.17 lid 4; art. 4.16 lid 3; art. 6.2 lid 3 en 5; art. 7.12 lid 3 en lid 5; art. 8.84 lid 4 en 6 Bkl)

- Het project is van hoger algemeen belang dan het bereiken van de KRW-doelstellingen **en/of** het nut van het bereiken van de omgevingswaarden wordt overtroffen door het nut van het project voor de gezondheid, handhaving van de veiligheid of duurzame ontwikkeling.
- Het nuttige doel kan niet worden bereikt met andere voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.
- **Alle** haalbare stappen worden genomen om de negatieve effecten van het project tegen te gaan;

Let wel, geldt **ook** voor **tijdelijke achteruitgang**! HvJ EU 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350.

NIEUWE PROJECTEN VAN HOGER ALGEMEEN BELANG

- Het bevoegd gezag heeft **beoordelingsruimte** bij de vraag of sprake is van een hoger openbaar belang (o.m. HvJ EU 4 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:322).
- Wat **kunnen** projecten van hoger openbaar belang zijn?
 - Projecten m.b.t. irrigatie, energieopwekking en drinkwatervoorzieningen (vgl. HvJ EU 11 september 2012, ECLI:EU:C:2012:560)
 - De verduurzaming van energie via een te bouwen waterkrachtcentrale (vgl. HvJ EU 4 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:322);
- Ander projecten denkbaar?
 - Projecten m.b.t. dijkversterkingen of overstromingsbeschermingsmaatregelen?

NIEUWE PROJECTEN VAN HOGER ALGEMEEN BELANG

HvJ EU 4 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:322:

*"80 Anders dan de Commissie aanvoert, heeft de Landeshaupmann der Steiermark het betwiste project dus in zijn geheel onderzocht, met inbegrip van de directe en indirecte impact ervan op de doelstellingen van richtlijn 2000/60, en heeft hij een afweging verricht van de verwachte voordelen van dit project en de negatieve effecten ervan op de toestand van het oppervlaktewaterlichaam van de Schwarze Sulm. Bij deze analyse heeft hij meer bepaald rekening gehouden met het feit dat deze rivier werd gekenmerkt door **zeer hoge ecologische kwaliteit**, maar heeft hij geoordeeld dat, gelet op de verwachte voordelen van dit project, het openbaar belang daarvan duidelijk hoger was dan de afbreuk die werd gedaan aan het door deze richtlijn nagestreefde doel van voorkoming van elke verslechtering. Hij heeft dus **niet louter in abstracto** het hogere openbaar belang ingeroepen dat verband houdt met de productie van energie via hernieuwbare energiebronnen, maar hij heeft zich gebaseerd op **een gedetailleerde en concrete wetenschappelijke analyse** van dat project, alvorens te besluiten dat de voorwaarden voor een uitzondering op het verbod van achteruitgang vervuld waren."*

4. TIJDELIJKE ACHTERUITGANG DOOR NATUURLIJKE OORZAAK OF OVERMACHT

TIJDELIJKE ACHTERUITGANG DOOR NATUURLIJKE OORZAAK OF OVERMACHT

Artikel 4.16 Bkl

- Tijdelijke achteruitgang is het gevolg van een natuurlijke oorzaak of overmacht.
- De omstandigheid is uitzonderlijk of niet redelijkerwijs te voorzien.
- In het **stroomgebiedsbeheerplan** moet worden vermeld onder welke voorwaarden dergelijke omstandigheden mogen worden aangevoerd.
- Alle haalbaar stappen moeten ondernomen worden om verdere achteruitgang te voorkomen.
- Alleen achteruitgang toegestaan zolang de uitzonderlijke omstandigheden bestaan.
- **Alle** haalbaar maatregelen moeten worden ondernomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs mogelijk is te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden.
 - M.u.v. van technisch niet haalbaar of onevenredig kostbare maatregelen.

TIJDELIJKE ACHTERUITGANG DOOR NATUURLIJKE OORZAAK OF OVERMACHT

Voorbeelden:

- Extreme overstromingen en lange droogteperioden.

Let wel, de term “uitzonderlijk” heeft tot gevolg dat **niet** alle gevallen van overstroming of droogte tot een tijdelijke achteruitgang mag leiden.

- Als deze situaties regelmatig voorkomen, moet daarmee rekening worden gehouden bij de zesjaarlijkse formulering van de maatregelen ter voorkoming van achteruitgang in het water(beheer)programma.

UITZONDERING VERPLICHTING BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENING

BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENINGEN

Conclusie A-G Medina, 2 maart 2023 (ECLI:EU:C:2023:152):

- Volgens de tekst van de KRW gelden de uitzonderingen op de verplichting uit artikel 4 KRW **niet** voor de verplichtingen van artikel 7 KRW.
- Maar, het **evenredigheidsbeginsel** kan gezien worden als alternatieve of buitenwettelijke uitzonderingsgrond (overweging 134)
- Voor dat goedkeuring wordt onthouden, moet het bevoegd gezag eerst beoordelen of dat echt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de verplichting van artikel 7 KRW.
- Als er andere minder vergaande optie beschikbaar zijn, moeten die gekozen worden.
- De nadelen die een weigering veroorzaakt, mogen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel.

BESCHERMING DRINKWATERVOORZIENINGEN

Conclusie A-G Medina, 2 maart 2023 (ECLI:EU:C:2023:152):

*“113 Hieruit volgt dat de verwijzende rechter in het kader van de toepassing van het evenredigheidsbeginsel moet controleren of een belangenafweging heeft plaatsgevonden bij de goedkeuring van een specifiek project. Bij een dergelijke afweging moet worden bepaald of het doel van het project zwaarder kan wegen dan het verbod op achteruitgang van de waterkwaliteit dat is vastgesteld in artikel 7, lid 3, van de kaderrichtlijn water. **Dit is echter slechts mogelijk voor een periode van korte duur (mits artikel 7, lid 3, op lange termijn weer wordt nagekomen) en indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:***

- (i) de vereiste zuiveringskosten zijn laag en zullen in de loop der tijd afnemen;*
- (ii) het project is bijzonder gewichtig en er zijn dwingende redenen van openbaar belang;*
- (iii) alle noodzakelijke stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de verplichtingen van artikel 7, lid 3, in de loop der tijd tegen te gaan, en*
- (iv) het project levert de lidstaat geen ernstige moeilijkheden op om te zorgen voor drinkwater dat voldoet aan de drinkwaterrichtlijn.”.*

Let wel, of het HvJ EU dit standpunt deelt is **onduidelijk.**

PROCEDURE TOEPASSEN UITZONDERING

PROCEDURE TOEPASSEN UITZONDERING

Artikel 11 lid 5 KRW

Als duidelijk is dat niet of niet op tijd aan de KRW-doelen wordt voldaan, **moet** de volgende procedure worden doorlopen:

- De oorzaken van het falen moeten worden onderzocht;
- **De betrokken vergunningen en toestemmingen moeten worden onderzocht én zo nodig herzien;**
- De monitoringsprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld;
- Eventuele noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen om de KRW-doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen.

Let wel, voor wat betreft **regionale wateren** dienen provincie en waterschap dus **samen te werken.**

DEEL 3: VASTSTELLEN CHEMISCHE EN ECOLOGISCHE DOELEN

HOE WORDEN DE CONCRETE DOELEN VASTGESTELD?

Chemische toestand

- De indeling van de “prioritaire stoffen” zijn vastgesteld op EU-niveau
 - Bijlage 1 bij de Richtlijn Prioritaire Stoffen
- Vertaald naar de Omgevingswet → Artikel 2.10 lid 1 Bkl
 - de stoffen genoemd in Bijlage III bij het Bkl mogen de daar genoemde grenswaarden niet overschrijden;
 - Deze bijlage is één-op-één overgenomen van Bijlage I bij de Richtlijn Prioritaire Stoffen

Ecologische toestand

- De ecologische toestand wordt door de lidstaten **zélf** vastgesteld overeenkomstig bijlage V bij de KRW.
- Voor **natuurlijke wateren** is dit op rijksniveau vastgesteld → STOWA-Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn Water, 2018, rapportnummer 2018-49.
- Voor **kunstmatige of sterk veranderde wateren** geldt een **andere** methode.

ECOLOGISCHE DOELEN VOOR STERK VERANDERDE EN KUNSTMATIGE WATERLICHAMEN

Wat zijn kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen?

- „**kunstmatig waterlichaam**”: een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam
- „**sterk veranderd waterlichaam**”: een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepalingen van bijlage II
- **Gedeputeerde staten** bepalen in het regionaal waterprogramma welke regionale waterlichamen worden aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd. Dit geschiedt overeenkomstig artikel 4 lid 3 van de KRW (art. 4.4 lid 2, aanhef en onder a, van het Bkl).
- Let wel, van de 745 KRW-waterlichamen in NL hebben:
 - **435** de status kunstmatig;
 - **286** de status sterk veranderd;
 - 24 de status natuurlijk

ECOLOGISCHE DOELEN VOOR STERK VERANDERDE EN KUNSTMATIGE WATERLICHAMEN

Aanwijzing geschiedt volgens artikel 4 lid 3 KRW. Dit betekent dat:

Stap 1: Voor het bereiken van een goede ecologische toestand zijn wijzigingen van de **hydromorfologische** kenmerken noodzakelijk.

Stap 2: deze noodzakelijke wijzigingen (van de hydromorfologische kenmerken) hebben een **significant** effect op:

- het milieu in brede zin;
- de scheepvaart of recreatie;
- activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorzieningen, energieopwekking of irrigatie;
- waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering; **of**
- **andere even belangrijke duurzame activiteiten** voor menselijke ontwikkeling

Stap 3: de bescherming van de gebruiksfunctie (genoemd in stap 2) kan vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredige kosten **niet** met ander, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen worden bereikt.

ECOLOGISCHE DOELEN VOOR STERK VERANDERDE EN KUNSTMATIGE WATERLICHAMEN

Ecologische doelen kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen

- Voor deze wateren geldt het goed ecologisch potentieel (GEP) als omgevingswaarde (art. 2.12 Bkl)
- **Gedeputeerde staten** stellen in het **regionaal waterprogramma** het GEP vast per sterk veranderd of kunstmatig regionaal waterlichaam.

Het GEP wordt vastgesteld a.d.h.v. de “**Handreiking KRW-doelen**” van STOWA.

- Let wel, of de Handreiking in overeenstemming is met de KRW is **onduidelijk**.
- Handelen conform de Handreiking geeft dus **géén** garanties dat overeenkomstig de KRW wordt gehandeld.

ECOLOGISCHE DOELEN VOOR STERK VERANDERDE EN KUNSTMATIGE WATERLICHAMEN

Hoe wordt het GEP volgens de Handreiking vastgesteld?

Stap 1: de huidige ecologische toestand wordt als uitgangspunt gehouden.

Stap 2: alle mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden om de ecologische kwaliteit te verbeteren worden geïdentificeerd, **zonder** rekening te houden met de kosten.

- Dit is het maximale ecologisch potentieel (MEP)

Stap 3: alle maatregelen die effect hebben op de betreffende gebruiksfuncties (bijv. scheepsvaart of waterhuishouding) worden buiten beschouwing gelaten. Ook maatregelen die een niet significant effect hebben.

- De toestand die overblijft is het GEP.

DOELAANPASSING GEP?!

DOELAANPASSING GEP

- Geldt **alléén** voor het GEP m.b.t. kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen.
- Het GEP wordt iedere **zes jaar** geactualiseerd, maar kan ook tussentijds geactualiseerd worden.
- GEP wordt o.m. bepaald a.d.h.v. de maatregelen die genomen kunnen worden om de ecologische kwaliteit te verbeteren.
- Als blijkt dat de effectiviteit van bepaalde maatregelen achteraf verkeerd is ingeschat, kan het GEP worden aangepast.
- Let wel, dit is dus iets anders dan doelverlaging. Doelverlaging kan namelijk alléén als wordt voldaan aan artikel 4 lid 5 KRW (art. 2.17 Bkl).

DEEL 4: MOGELIJKE PROBLEMEN

MOGELIJKE PROBLEMEN

Op grond van de waterschapsverordening is een omgevingsvergunning nodig voor lozingen die gevolgen kunnen hebben voor regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen. Om woningbouw mogelijk te maken, moet bedrijf X eerst de bodem saneren. Het water dat vrijkomt bij deze sanering wil het bedrijf lozen in het waterlichaam Y. Dit waterlichaam is op grond van het regionaal waterprogramma aangemerkt als kunstmatig waarvoor het GEP geldt als ecologische omgevingswaarde. Bedrijf X vraagt de vergunning aan. Op grond van de waterschapsverordening kan deze vergunning alléén worden verleend als deze niet in strijd is met de KRW-omgevingswaarden uit het Bkl en niet in strijd is met het achteruitgangverbod (art. 4.15 Bkl)

Situatie 1: het dagelijks bestuur van het waterschap is van oordeel dat GS het betreffende water, i.s.m. de KRW, ten onrechte hebben aangemerkt als kunstmatig. Het project van het bedrijf brengt het behalen van een goede ecologische toestand (in plaats van het GEP) in gevaar.

Situatie 2: het dagelijks bestuur van het waterschap is van oordeel dat GS het GEP onjuist, i.s.m. de KRW, (te laag) hebben vastgesteld. Het project van het bedrijf brengt het behalen van een juist (hoger) goed ecologisch potentieel in gevaar.

Kan het dagelijks bestuur de omgevingsvergunning weigeren wegens strijd met de KRW?

Nee!

WIE IS ER VERANTWOORDELIJK?

Art. 288 VWEU

*‘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’.*

Geldt dit alléén voor Nederland als lidstaat of ook voor decentrale overheden?

- HvJ EG 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256:

*"32 Meer in het bijzonder met betrekking tot artikel 29, lid 5, van richtlijn 71/305/EEG blijkt na het onderzoek van de eerste vraag, dat die bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, zodat particulieren deze tegenover de Staat kunnen inroepen . Zij hebben dan ook het recht, zich voor de nationale rechter daarop te beroepen en zoals uit het voorgaande volgt, **zijn alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde instanties zoals de gemeenten daaronder begrepen, gehouden die bepaling toe te passen.**"*

- Decentrale overheden hebben dus een **eigen verantwoordelijkheid** bij de uitvoering van de KRW. Zij kunnen niet volstaan met het enkel toepassen van het nationale recht.

MOGELIJKE PROBLEMEN

- Een richtlijn kan dus **alleen** verboden en verplichtingen opleggen aan lidstaten (decentrale overheden). De richtlijnbevestigingen moeten worden omgezet naar nationaal recht. Voor burgers kan een richtlijn **louter rechten** in het leven roepen.
- Lidstaten (decentrale overheden) kunnen pas beroep doen op een richtlijnbevestiging als deze richtlijnbevestiging correct en tijdig is omgezet in nationaal recht.
- Als een richtlijnbevestiging niet goed is omgezet (toegepast) in nationaal recht, kan een lidstaat (decentrale overheid) **geen** lasten aan een burger opleggen op grond van deze niet goed omgezette (toegepaste) richtlijn.

MOGELIJKE PROBLEMEN

Let wel, dit is anders als een particulier (bijv. een natuurorganisatie) een beroep doet op een niet goed omgezette (toegepaste) richtlijnbeeping die negatieve gevolgen heeft voor de rechten van (bijvoorbeeld) de aanvrager om een vergunning (HvJ EU 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12).

Let wel, zolang zo'n dergelijk beroep **niet** is gedaan, is het dagelijks bestuur **niet** bevoegd om ambtshalve een niet goed omgezette (toegepaste) richtlijnbeeping in te roepen jegens een aanvrager. Zie AbRS 7 december 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AU7583):

"2.2.4 (...) Verweerder kon artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn evenmin rechtstreeks tegenover appellant inroepen als grond om de gevraagde vergunning te weigeren, in aanmerking genomen dat in dit geval geen particulier daarom heeft verzocht. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat een richtlijn uit zichzelf aan particulieren geen verplichtingen kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn als zodanig niet tegenover een particulier kan worden ingeroepen (arresten van 26 februari 1986, Marshall, C-152/84, Jur EG 1986, p. 723; 14 juli 1994, Faccini Dori, C-91/92, Jur EG, p. I-3325 en 7 januari 2004, Wells, C-201/02, AB 2004/150). Het rechtszekerheidsbeginsel verzet zich hiertegen."

MOGELIJKE PROBLEMEN

Gevolgen

- Als er geen weigeringsgrond op nationaal recht (waterschapsverordening) aan de orde is, kan het waterschap de vergunning **niet ambtshalve** weigeren wegens onjuiste omzetting (toepassing) van de KRW door GS. De vergunning moet dan worden **verleend**.
- Als (bijvoorbeeld) een natuurorganisatie in de procedure een beroep doet op een niet goed omgezette (toegepaste) KRW-bepaling, dan zal de bestuursrechter de vergunning **vernietigen**.
- Waterschap moet opdraaien voor proceskosten én mogelijke schadevergoeding

MOGELIJKE PROBLEMEN

Verder

- Als blijkt dat GEP **verkeerd** is vastgesteld (omdat er bijvoorbeeld er teveel maatregelen buiten beschouwing gelaten zijn), is deze te laag ingeschat.
- Als blijkt dat een water **ten onrechte** is aangemerkt als kunstmatig of sterk veranderd, dan geldt het GEP niet, maar een “goede ecologische toestand”. Deze laatste norm is strenger.
- Beide situatie hebben tot gevolg dat dat provincie en het waterschap meer/andere maatregelen moeten treffen om te voldoen aan de juiste (strengere) ecologische toestand.
- Dit heeft mogelijk gevolgen voor vergunningverlening, als niet kan worden onderbouwd dat er voldoende maatregelen worden getroffen om te voldoen aan de juiste (strengere) ecologische toestand.
- Ook heeft dit mogelijk tot gevolg eerder een beroep op een uitzondering moet worden gedaan.
- **Let wel**, het aanmerken van een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd en de redenen daarvoor worden elke **zes jaar** herzien (artikel 4, lid 3 KRW)

DEEL 4: AFSLUITING

AFSLUITING

Conclusie webinar II

- KRW legt vergaande verplichtingen op aan decentrale overheden.
- Er zijn uitzonderingsmogelijkheden, maar die worden (zeer) **strikt** uitgelegd.
- Uitzonderingsmogelijkheden zien **niet** op de verplichting met betrekking tot bescherming drinkwatervoorzieningen.
- Er bestaan risico's als blijkt dat een waterlichaam ten onrechte is aangemerkt als kunstmatig of sterk veranderd dan wel als GEP verkeerd is vastgesteld.
- **Zowel bij voldoen aan verplichtingen alsóók bij het van toepassing kunnen verklaren van een uitzondering is samenwerking nodig.**

AFSLUITING

Op welke vlakke in samenwerking nodig?

- Doorrekeningen met betrekking tot de huidige gestelde maatregelen
- Het treffen van aanvullende nieuwe maatregelen
- (tussentijdse) actualisatie kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen
- Onderzoek naar de oorzaken van het falen
- **Onderzoek naar en zo nodig herziening van betrokken vergunningen en toestemmingen**
- Toetsing en zo nodig bijstelling van de monitoringsprogramma's

Advies Rli "Goed water goed geregeld", 11 mei 2023:

"Op basis van de analyse die wij voor dit briefadvies hebben verricht, concluderen wij dat met het huidige Nederlandse beleid de KRW-doelen in 2027 redelijkerwijs niet meer kunnen worden gehaald."

KRW-impulsprogramma

Zal **niet** overal voldoende zijn om te kunnen voldoen aan de KRW

AFSLUITING

Medio april Watermiddag Hekkelman

- Interactieve middag over de KRW voor provincies, waterschappen en gemeenten
- Niet alleen juridische inhoud, maar ook ervaringen m.b.t. het treffen van maatregelen
- Bedoeld om nog beter met elkaar in contact te komen





Wiebe van de Rijt

06 – 12 08 54 05

w.van.de.rijt@hekkeman.nl

