

An aerial photograph of a winding river or stream in a landscape, tinted in shades of blue. The river flows from the top left towards the bottom right, curving through the terrain. The surrounding land appears to be a mix of water and land, possibly a delta or a coastal plain.

EG-RECHT

en de

PRAKTIJK

van het

WATERBEHEER

Verkorte editie

stowa

EG-RECHT
en de
PRAKTIJK
van het
WATERBEHEER

2003-05

Voorwoord

In december 2000 werd de Europese Kaderrichtlijn water van kracht. Daarmee is niet gezegd dat het Nederlandse waterbeheer nu ineens geheel en al in Brussel wordt bepaald. Maar het is zeker zo dat de Europese Unie hiermee ook op dit beleidsterrein een steeds grotere vinger in de nationale pap krijgt. Of dat een vloek of een zegen is, laat ik hier even in het midden. We hebben er domweg mee te maken. Voor de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, de STOWA, was dit gegeven in ieder geval een belangrijke reden om een onderzoek te laten uitvoeren naar de praktische implicaties van deze en andere richtlijnen - zoals de Nitraatrichtlijn en de Habitatrichtlijn - voor Nederlandse waterbeheerders. Met welke richtlijnen moeten zij rekening houden? Zijn deze richtlijnen correct in het nationale recht geïmplementeerd? Zo niet: wat voor consequenties heeft dit voor het werk van waterbeheerders?

Deze brochure vat de belangrijkste conclusies uit het onderzoek samen. Wie meer gedetailleerde informatie wil hebben over de invloed van het EG-recht op het Nederlandse waterbeheer, verwijs ik graag naar het volledige onderzoeksrapport, dat in boekvorm (STOWA-boekenreeksnr. 18) is verschenen.

Utrecht, april 2003

Ir. Jacques Leenen
directeur van de STOWA



1. Inleiding

Een Haagse rechter veroordeelt de Staat der Nederlanden tot het nemen van alle mogelijke maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de hoeveelheid dierlijke mest die een land- of veehouderijbedrijf per jaar op of in de grond brengt, niet uitkomt boven de 210 kg stikstof per hectare. Dit ter vermindering en verdere voorkoming van waterverontreiniging. De politie die medewerkers van een waterschap verbaliseert, omdat zij bij onderhoudswerkzaamheden aan een dijklichaam nesten van beschermde diersoorten verstoren. Een waterschap dat zich serieus moet buigen over de vraag of de afspoeling van mest naar het oppervlaktewater moet worden aangemerkt als een lozing in de zin van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Als dat zo is, heeft een boer een lozingsvergunning nodig voor het bemesten van zijn land.

Drie juridische gebeurtenissen uit het dagelijks leven die veel mensen tien jaar geleden nog voor onmogelijk hadden gehouden. De gebeurtenissen hebben één gemeenschappelijke achtergrond: het Europese recht, kortweg het EG-recht. De veroordeling van de Staat der Nederlanden is gebaseerd op een schending van de Europese Nitraatrichtlijn. De geverbaliseerde onderhoudsmedewerkers van het waterschap worden hardhandig geconfronteerd met de gevolgen van de Europese Habitatrichtlijn. En het waterschap worstelt met de toepassing van het EG-rechtelijke lozingsbegrip uit richtlijn 76/464.

De drie voorbeelden maken duidelijk hoe sterk de invloed van Brussel op het Nederlandse waterbeheer inmiddels is. Er zijn in het waterbeheer

vrijwel geen taken meer waarop het EG-recht niet op een of andere wijze van toepassing is. Deze invloed beperkt zich niet tot de regelgeving en het beleid, maar strekt zich ook uit over de vergunningverlening en de feitelijke uitvoering van het waterbeheer. Iedereen die verantwoordelijke functies vervult op waterbeheersgebied, moet dan ook voldoende kennis hebben van de belangrijkste EG-regelgeving over dit onderwerp.

Deze brochure is een verkorte editie van het door Marleen van Rijswijk, Annelies Freriks, Rob Widdershoven en Chris Backes in opdracht van de STOWA uitgevoerde en in boekvorm verschenen onderzoek 'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer'. Wie over dit onderwerp meer wil weten, wordt hiernaar verwezen.

De opbouw van de brochure is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op enige kenmerken van de Europese rechtsorde, die van belang zijn voor een goed begrip van de prominente positie van dit recht voor het waterbeheer. Vervolgens wordt in algemene zin aangegeven wat het EG-recht verwacht van regelgevers, beleidsmakers en uitvoerders op het terrein van het waterbeheer. Ten slotte wordt voor de belangrijkste taken in het waterbeheer (het kwantiteitsbeheer, het waterkeringbeheer, het kwaliteitsbeheer, inclusief dat voor zweminrichtingen, het rioleringsbeheer en het grondwaterbeheer) aangegeven bij welke besluiten en feitelijke activiteiten EG-rechtelijke complicaties kunnen optreden.

2. De Europese rechtsorde

Dat Nederland in 1956 is toetreden tot de Europese Gemeenschap is een bekend feit. Iedereen weet ook dat de Europese instellingen sindsdien grote hoeveelheden regelgeving tot stand hebben gebracht, die van belang zijn voor alle beleidsterreinen die Nederland kent. Dus ook voor het waterbeheer. Minder bekend is hoever deze invloed gaat en, in meer algemene zin, tot wat voor rechtsorde Nederland in 1956 eigenlijk is toetreden. Voor veel beleidsmakers en uitvoerders in het waterbeheer en daarbuiten is het EG-recht recht van ver weg, voer voor specialisten. Kortom: recht waarmee men, als het even kan, niet al te veel te maken wil hebben. Hoewel deze houding begrijpelijk is - het EG-recht is complex en veel minder toegankelijk dan het nationale recht - is het niet erg verstandig. Het EG-recht heeft namelijk een aantal eigenschappen, waardoor (ook) mensen uit de praktijk van het waterbeheer ermee kunnen worden geconfronteerd. Is men daarop niet alert, dan loopt men het gevaar besluiten te nemen en handelingen te verrichten die later in strijd blijken te zijn met het EG-recht. Dit kan financiële gevolgen hebben, als waterschappen en andere beheerders de schade moeten vergoeden die men als gevolg

van de schending van het EG-recht heeft veroorzaakt bij burgers en bedrijven. Uit welbegrepen eigenbelang is het daarom raadzaam enige kennis te hebben van de eigenschappen van het EG-recht. Maar wat zijn die eigenschappen?

Intern werkend voorrangsrecht

Het EG-recht is intern werkend voorrangsrecht. Het EG-recht is intern werkend in die zin dat het, evenals regelgeving uit Den Haag, binnen Nederland (en de andere lidstaten) moet worden beschouwd als geldend recht. Hoe dit precies gestalte krijgt, wordt aangegeven in paragraaf 3. EG-recht is bovendien voorrangsrecht. Het is hoger dan, en het heeft voorrang op het nationale recht. Wijkt het nationale recht af van het EG-recht, dan moeten nationale (centrale en decentrale) overheden en de rechter niet het nationale recht toepassen, maar het EG-recht. De uitleg van het EG-recht wordt daarbij in laatste instantie bepaald door het Hof van Justitie, de hoogste Europese rechter. Diens uitleg prevaleert bijvoorbeeld ook boven de opvattingen van ons hoogste, democratisch gekozen orgaan: het parlement.

Afhankelijk recht

Het EG-recht is afhankelijk recht. Het is voor zijn daadwerkelijke toepassing afhankelijk van overheden en de rechters van de lidstaten. In de samenwerking tussen de EG en de lidstaten waarvan het Europese recht uitgaat, beperkt de EG zich in den regel tot het stellen en voorschrijven van algemene normen en eisen. De lidstaten hebben vervolgens de taak ervoor te zorgen dat deze normen en eisen op hun grondgebied worden gerealiseerd en wel binnen de door de EG gestelde termijn. Deze taak rust op alle centrale en decentrale overheden die bevoegdheden bezitten op het desbetreffende beleidsterrein, voor het waterbeheer dus ook op de Nederlandse waterschappen. Vanuit de optiek van Europa zijn zij primair uitvoerders, waarvan wordt verwacht dat zij loyaal toepassen wat op Europees niveau is afgesproken. Voor eigen beleid is alleen nog ruimte indien en voor zover het EG-recht dat toelaat.

Formeel-juridisch recht

Een derde en laatste eigenschap van de Europese rechtsorde is het formeel-juridische karakter. De EG hecht erg veel waarde aan een correcte juridische uitvoering. Zij beschouwt dit als een noodzakelijke voorwaarde voor een daadwerkelijk naleving van het EG-recht en controleert dan ook heel precies of de lidstaten alle regels die zijn voorgeschreven, netjes naleven. Op dit punt wijkt de EG-benadering nogal af van de - in elk geval tot voor kort - heersende bestuurscultuur in Nederland. Deze wordt gekenmerkt door een soepele toepassing van de regels en door een geloof in overleg, 'polderen' en beleidsoplossingen.

De nogal strikte juridische oriëntatie van de EG is begrijpelijk. De Europese instellingen moeten toezicht houden op de uitvoering van het EG-recht in vijftien - en binnenkort meer dan twintig - landen. Om puur praktische redenen is het maar in beperkte mate mogelijk op dergelijke schaal de feitelijke naleving precies in de gaten te houden. Wat men wel kan doen (en doet) is beoordelen of een terrein juridisch zodanig is vormgegeven, dat de naleving van het EG-recht er in elk geval op papier goed uitziet. De schaalgrootte van de EG staat bovendien in de weg dat erg veel ruimte wordt geboden aan verschillende nationale bestuursculturen. Zou men dat wel doen, dan komt de uniforme toepassing van het EG-recht binnen Europa al snel in gevaar. Sommige lidstaten zullen deze ruimte benutten om het EG-recht alleen toe te passen wanneer dat hen goed uitkomt.

Kortom: Nederland is in 1956 onderdeel geworden van een nogal formalistische rechtsorde die veel waarde hecht aan een strikte juridisch-correcte toepassing van het recht. Bestuurders moeten daarin primair de rol van loyale uitvoerder spelen. Zij hebben weinig ruimte voor eigen beleid. Deze rechtsorde is bovendien van een hogere orde dan ons nationale recht. Men kan dit vervelend vinden, het verandert de situatie niet. Europeanisering van een terrein als het waterbeheer is een onomkeerbaar proces. Een proces dat overigens ook noodzakelijk is om waterkwaliteits- en waterkwantiteitsproblemen effectief te kunnen aanpakken. De enige beleidsoptie die waterbeheerders hebben, is het EG-recht zo correct mogelijk toe te passen. Daarbij dient men de hier genoemde eigenschappen van het EG-recht in het achterhoofd te houden.

3. Algemene communautaire verplichtingen van waterbeheerders

Op het terrein van het waterbeheer legt de EG aan lidstaten verplichtingen op met behulp van 'richtlijnen'. Een richtlijn is bindend als het gaat om het resultaat, maar laat de lidstaten vrij in het kiezen van vorm en middelen om dat resultaat te bereiken. Een voorbeeld: een richtlijn schrijft voor dat de concentratie van een schadelijke stof in het oppervlaktewater een bepaalde grens niet mag overschrijden. De lidstaten moeten vervolgens alle juridische en feitelijke maatregelen nemen om dit te bereiken.

Het proces waarin een lidstaat activiteiten verricht om de werking van een richtlijn te garanderen, heet het implementatieproces. Dit proces bestaat uit een aantal fasen. De lidstaat moet de richtlijnverplichtingen eerst tijdig en correct omzetten in dwingende regelgeving. Vervolgens moeten deze verplichtingen op het niveau van de uitvoering correct

worden toegepast en nageleefd. Dit laatste geschiedt met behulp van twee instrumenten, namelijk: a) de richtlijnconforme interpretatie van het nationale recht en b) de directe toepassing van rechtstreeks werkende bepalingen van EG-recht.

3.1 Het omzetten van richtlijnen

Het omzetten van richtlijnen in nationaal recht is een taak van de wetgever. In Nederland gebeurt dit vrijwel altijd op centraal niveau; (decentrale) waterbeheerders hebben op dit punt doorgaans geen verplichtingen. Niettemin doen ze er verstandig aan dit deel van het implementatieproces kritisch te volgen. De waterbeheerders zijn immers belast met de uiteindelijke tenuitvoerlegging van de wetten en regelingen die Den Haag ter omzetting van een richtlijn heeft vastgesteld. Bovendien moeten zij bij de uitvoering eventuele fouten die de wetgever heeft gemaakt bij het omzetten, 'repareren' door richtlijnconforme interpretatie en door het toepassen van rechtstreeks werkende bepalingen. Hierop komen we later nog terug.

De EG stelt aan het omzettingsproces diverse eisen. In deze eisen komt de formeel-juridische oriëntatie van de Europese rechtsorde, die hiervoor al is besproken, goed tot uiting. De belangrijkste eis is dat richtlijnen moeten worden omgezet in dwingende bepalingen van nationaal recht. Daarbij kan men denken aan wetten en andere algemeen verbindende regelingen. Van niet volledig bindende instrumenten, zoals beleidsregels, niet-bindende plannen en convenanten, moet Europa weinig hebben. De achtergrond van deze eis is tweeledig. In de eerste plaats meent Europa dat door het gebruik van dwingende juridische instrumenten de daadwerkelijke en volledige toepassing van een richtlijn is gewaarborgd. In de tweede plaats wordt op deze wijze gewaarborgd dat burgers en bedrijven bij de rechter een beroep kunnen doen op de richtlijn.

De tweede eis die de EG stelt aan omzetting, is dat het tijdig moet geschieden. In elke richtlijn wordt precies aangegeven voor welke datum de lidstaat de verplichtingen van de richtlijn moet hebben verwerkt in het nationale recht. Deze datum moet worden gehaald; excuses voor een te late omzetting worden door het Hof van Justitie vrijwel nooit geaccepteerd. Eerder is het tegendeel het geval. Het Hof gaat er namelijk vanuit dat richtlijnen al verplichtingen kunnen opleggen, voordat de omzettingstermijn is afgelopen. Meer in het bijzonder mogen nationale instanties in de periode tussen de inwerkingtreding van een richtlijn en de afloop van de omzettingstermijn geen maatregelen nemen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.

De derde omzettingseis betreft de inhoud van de nationale omzettingenregelgeving. De verplichtingen van de richtlijn moeten op een nauwkeurige en duidelijke wijze zijn opgenomen in de nationale regelgeving. Bovendien moeten alle aspecten die de richtlijn regelt, wettelijk zijn verankerd.

De laatste eis is dat richtlijnen zodanig moeten worden omgezet, dat zij gelden op het gehele grondgebied van een lidstaat. Vanwege deze eis is het niet vreemd dat Nederland richtlijnen vrijwel altijd omzet met behulp van centrale, voor het gehele land geldende regelgeving. Als men een richtlijn zou laten omzetten door decentrale overheden, loopt men het risico dat een aantal van hen hun omzettingplicht verzaken waardoor de eis niet wordt nageleefd.

Als de Nederlandse wetgever een richtlijn perfect heeft omgezet, heeft men in de praktijk niet veel meer te maken met het EG-recht. Waterbeheerders passen gewoon de nationale wetgeving toe. Indirect leven zij daarmee de daarin opgenomen Europese richtlijnnormen na. Dit is in het waterbeheer de meest voorkomende situatie, anders dan men wellicht zou denken vanwege de vele verhalen over de gebrekkige omzetting van Europese richtlijnen. Grote delen van de voor het waterbeheer relevante nationale wetgeving zijn het resultaat van een correcte omzetting van Europese richtlijnen. Waterbeheerders passen deze wetten toe, waarbij men zich lang niet altijd bewust is van het feit dat ze voor een groot deel een EG-rechtelijke achtergrond hebben. In het algemeen is dat niet problematisch. Soms blijft de richtlijn echter ook in het geval van correcte omzetting van belang. Deze kan namelijk een belangrijke interpretatiebron voor nationale omzettingwetgeving zijn.

3.2 Richtlijnconforme interpretatie

Waterbeheerders hebben zoals alle uitvoerders van EG-recht (én de rechter) de plicht het nationale recht zoveel mogelijk conform de EG-richtlijnen te interpreteren. Deze plicht bestaat in de eerste plaats indien een richtlijn correct is omgezet in een nationale wet, maar daarin termen en begrippen zijn opgenomen die - blijkens de wet zelf of de toelichting erop - moeten worden begrepen in de betekenis die de richtlijn daaraan geeft. Over deze betekenis wordt in laatste instantie beslist door het Hof van Justitie.

Een goed voorbeeld van deze vorm van richtlijnconforme uitleg op het terrein van het waterbeheer betreft het communautaire begrip 'lozing'. Dit begrip staat centraal in de Gevaarlijke stoffenrichtlijn (richtlijn 76/464) en wordt daarin omschreven als iedere handeling waarbij zwarte- en grijze-lijststoffen in het oppervlaktewater worden gebracht. In de

bijlagen bij de richtlijn is aangegeven wat zwarte- en grijze-lijststoffen zijn. De richtlijn schrijft bovendien voor dat voor lozingen van zwarte-lijststoffen een vergunningplicht moet gelden.

Om de vergunningplicht te realiseren heeft de Nederlandse wetgever de relevante waterregelgeving zodanig gewijzigd, dat op grond hiervan (in elk geval) voor iedere 'lozing' in de zin van de richtlijn een vergunning nodig is.

In zijn rechtspraak gaat het Hof van Justitie uit van een vrij ruim lozingbegrip. Dit begrip omvat bijvoorbeeld ook het plaatsen van gecreosoteerde houten palen als oeverbeschoeiing in een sloot. Deze handeling is daarom vergunningplichtig. De afspoeling van mest naar het oppervlaktewater - die in de inleiding ter sprake kwam - merkt de Raad van State niet altijd aan als 'lozing' in de zin van richtlijn 76/464. Of deze opvatting in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof, kan overigens worden betwijfeld.

Behalve als middel van interpretatie bij correcte omzetting van een richtlijn, kan richtlijnconforme uitleg ook worden toegepast voor het herstellen van (vooral) kleine omzettingen gebreken. In dat geval past een nationale uitvoerder een bepaling van nationaal recht toe op een wijze die in overeenstemming is met de richtlijn, ook al doet hij de grammaticale betekenis van de nationale bepaling enig geweld aan.

Een voorbeeld van deze vorm van richtlijnconforme uitleg ziet men bij de Habitatrichtlijn. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de richtlijn moeten de lidstaten er kortgezegd voor zorgen dat de kwaliteit van habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden, die een significant effect zouden kunnen hebben. Deze verplichting is (nog) niet op nauwkeurige en duidelijke wijze in nationale wetgeving omgezet. Om naleving ervan (ten dele) te realiseren schrijft de Raad van State voor dat in gebieden die zijn aangewezen als (staats)natuurmonument, de vergunnings- en ontheffingsbevoegdheid van artikel 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet richtlijnconform moeten worden toegepast.

3.3 Het toepassen van rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen

Hiervoor is al een belangrijke EG-rechtelijke verplichting van waterbeheerders aan de orde gekomen, namelijk de richtlijnconforme interpretatie van nationale waterregelgeving. Indien een richtlijn niet tijdig of correct is omgezet, hebben zij nog een andere belangrijke taak: het direct toepassen van bepalingen uit die richtlijn wanneer deze 'rechtstreekse werking' hebben. In de praktijk betekent dit, dat waterbeheerders de nationale bepalingen die niet in overeenstemming zijn met de richtlijn, opzij zetten en vervangen door de desbetreffende bepalingen uit de richt-

lijn zelf. Daarbij geldt als regel dat waterbeheerders rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen ambtshalve moeten toepassen, dus ook wanneer derden - bijvoorbeeld milieugroepen - er geen beroep op doen. Op deze regel wordt een uitzondering gemaakt bij de verplichte tijdelijke vergunning voor lozingen van zwarte-lijststoffen op grond van richtlijn 76/464. Deze verplichting mag door waterbeheerders alleen worden toegepast als een derde zich daarop beroept.

Om te bepalen of een richtlijnverplichting rechtstreekse werking heeft, hanteert men in het EG-recht twee criteria. Bepalingen moeten daarvoor voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, of het moet gaan om bepalingen met rechtstreeks werkende grenzen van beleidsvrijheid.

Het belangrijkste criterium, dat het Hof al sinds jaar en dag hanteert, is of een bepaling inhoudelijk gezien voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is. De bepaling moet derhalve precies zijn geformuleerd en mag aan de lidstaten geen enkele beleidsruimte laten bij de toepassing ervan. Op grond van dit criterium hebben allerlei (onderdelen van) bepalingen uit richtlijnen die relevant zijn voor het waterbeheer, rechtstreekse werking. Dit geldt bijvoorbeeld voor de emissienormen voor lozingen van zwarte-lijststoffen, die op grond van richtlijn 76/464 zijn vastgesteld. Dit geldt evenzeer voor de grenswaarden en kwaliteitseisen die Europa heeft voorgeschreven op basis van richtlijn 76/464, maar ook diverse andere richtlijnen zoals de Drinkwater-, Zwemwater- en Viswaterrichtlijn. Een laatste voorbeeld is de reeds vermelde norm van 210 kg stikstof per hectare uit de Nitraatrichtlijn, die agrariërs niet mogen overschrijden bij het op of in de grond brengen van dierlijke mest. Al deze normen zijn precies geformuleerd (voldoende nauwkeurig) en laten een lidstaat geen ruimte voor afwijking (onvoorwaardelijk). Zij zijn derhalve rechtstreeks werkend en moeten door waterbeheerders ook worden toegepast wanneer zij niet correct zijn omgezet.

Het Hof van Justitie erkent nog een tweede categorie van rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen, namelijk bepalingen met rechtstreeks werkende grenzen van beleidsvrijheid. Het gaat daarbij om bepalingen die de lidstaat de nodige beleidsvrijheid laten, maar die deze vrijheid bindt aan grenzen die voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd. Deze grenzen hebben rechtstreekse werking en mogen (ook) door waterbeheerders niet worden overschreden. Voorbeelden van deze bepalingen komt men tegen in de Milieu-effectrapportagerichtlijn (MER-richtlijn) en de Habitatrichtlijn.

In de MER-richtlijn wordt bepaald onder welke voorwaarden voor een bepaald project, bijvoorbeeld een dijkverzwaringsproject, een milieu-

effectrapportage moet worden opgesteld. Deze voorwaarden laten aan de lidstaten de nodige ruimte voor nadere invulling. Wel geldt als algemene buitengrens dat een MER moet worden gemaakt voor 'projecten die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben'. Deze grens is volgens het Hof van Justitie voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk. Hij moet derhalve niet alleen door de wetgever, maar ook door de uitvoeringspraktijk in acht worden genomen.

De Raad van State neemt in zijn rechtspraak aan dat de in de Habitatrichtlijn opgenomen verplichting 'ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden, voor zover die factoren een significant effect zouden kunnen hebben' voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke grenzen heeft. Waterbeheerders zullen deze grens bij hun besluitvorming in de beoordeling moeten betrekken.

Uit beide voorbeelden blijkt dat rechters op het eerste gezicht vage criteria als 'aanzienlijke milieu-effecten' en 'storende factoren met een significant effect' nauwkeurig en precies genoeg vinden om rechtstreeks te worden toegepast.

De verplichting voor waterbeheerders om richtlijnconform te interpreteren en rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen zelfstandig toe te passen, is niet vrijblijvend. Als ze deze verplichting niet in acht nemen bij het nemen van besluiten, zullen die besluiten door de rechter worden vernietigd. Feitelijke handelingen, zoals het verrichten van onderhoudswerkzaamheden en het versterken van dijken, zijn verboden indien niet aan de richtlijnbepalingen wordt voldaan. Het niet naleven van communautaire verplichtingen kan voor waterbeheerders bovendien financiële consequenties hebben. Burgers en bedrijven kunnen hen aansprakelijk stellen voor de schade die zij hebben geleden als gevolg van een onjuiste toepassing van het EG-recht. Bovendien bestaat er in de toekomst een zeker risico dat de centrale overheid eventuele boetes die de EG oplegt wegens schendingen van EG-recht door decentrale waterbeheerders, op de waterbeheerders zal verhalen.

4. Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer

In deze en de volgende paragrafen gaan we na wat de algemene communautaire verplichtingen in concreto betekenen voor de diverse taken van de waterbeheerders. We beginnen met het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer.

Het kwantiteitsbeheer is geregeld in de Wet op de waterhuishouding en de Waterschapswet. De juridische instrumenten die worden toegepast zijn de waterhuishoudingsplannen van het Rijk en de provincie, de

waterbeheersplannen van het Rijk en de waterschappen, peilbesluiten, waterakkoorden en vergunningen op grond van de Wet op de waterhuishouding. Verder treffen waterbeheerders in het kader van het kwantiteitsbeheer diverse feitelijke maatregelen, zoals het aanleggen van stuwen, dammen en sluizen, het feitelijk verlagen en verhogen van het peil en het verrichten van baggerwerkzaamheden.

Waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen

Bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen zijn de kwaliteitseisen uit de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater, viswater en schelpdierwater) en de kwaliteitseisen voor zwarte- en grijze-lijststoffen uit richtlijn 76/464 van belang. Als het waterkwantiteitsbeleid invloed heeft op de waterkwaliteit, zal men deze eisen als bindende doelstellingen in acht moeten nemen.

Peilbesluiten en waterakkoorden

Voor het nemen van peilbesluiten en het sluiten van waterakkoorden zijn diverse richtlijnen van belang. In de eerste plaats moeten de waterbeheerders, voor zover peilbesluiten en waterakkoorden van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, de kwaliteitseisen uit de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater, viswater en schelpdierwater) en de kwaliteitseisen voor zwarte- en grijze-lijststoffen uit richtlijn 76/464 in acht nemen als bindende doelstellingen. In de tweede plaats moet men rekening houden met de MER-richtlijn. Bij peilbesluiten geldt dat peilveranderingen in grote wateren en structurele verlagingen van het (streef)peil MER-plichtige activiteiten zijn. Hetzelfde kan, afhankelijk van de omvang van de activiteit, gelden voor een waterakkoord waarin de uitvoering van werken voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden aan de orde is. Verder dient er bij het nemen van peilbesluiten en het sluiten van waterakkoorden een integrale afweging van belangen plaats te vinden, wanneer deze beslissingen vooraf zijn gegaan door het opstellen van een MER. Hierbij moet aan het milieu-belang hetzelfde gewicht worden toegekend als aan andere belangen. Als het nationale recht daaraan in de weg staat, dient dit buiten toepassing te worden gelaten.

Voor peilbesluiten en waterakkoorden kunnen verder de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn verplichtingen met zich meebrengen. In het kader van de Habitatrichtlijn heeft Nederland inmiddels diverse gebieden als speciale beschermingszone aangemeld. De Europese Commissie heeft echter nog geen lijst vastgesteld met gebieden die van communautair belang zijn. In deze fase moeten de waterbeheerders ervoor zorgen dat peilbesluiten en waterakkoorden in deze beschermingsgebieden het bereiken

van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar brengen. Uit de motivering van de hierover genomen beslissingen zal moeten blijken of men dit punt in het onderzoek heeft betrokken. Na vaststelling van de communautaire lijst door de Commissie zullen veel specifiekere verplichtingen gelden.

De Vogelrichtlijn is voor waterbeheerders van belang wanneer peilbesluiten of waterakkoorden effecten hebben in een gebied dat ten onrechte niet als speciale beschermingszone is aangewezen. In dat geval moeten zij bij hun besluitvorming een wezenlijke vervuiling, verslechtering of verstoring van de woongebieden van de beschermde vogels voorkomen. Is het gebied wel als speciale beschermingszone aangewezen, maar is het niet aangewezen als beschermd (staats)natuurmonument, dan moeten de waterbeheerders bij de besluitvorming ervoor zorgen dat de kwaliteit van habitats van de vogels niet verslechtert en er geen storende factoren met een significant effect kunnen optreden.

De vergunning op grond van artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding

De vergunning op grond van artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding wordt verleend door de Minister van Verkeer en Waterstaat, of door de besturen van waterschappen. Deze overheden moeten daarbij dezelfde richtlijnen in de beoordeling betrekken als bij het nemen van peilbesluiten en het sluiten van waterakkoorden, met uitzondering van de MER-richtlijn. Dit betekent dat zij - voor zover de te verlenen vergunningen invloed kunnen hebben op de waterkwaliteit - de kwaliteitseisen uit de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater, viswater en schelpdierwater) en de kwaliteitseisen voor zwarte- en grijze-lijststoffen uit richtlijn 76/464 als bindende doelstellingen in acht moeten nemen. Verder geldt dat deze overheden ervoor moeten zorgen dat zij door het verlenen van een vergunning in een aangewezen beschermingsgebied in de zin van de Habitatrichtlijn, het bereiken van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar mogen brengen. Bovendien moeten zij de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn naleven. Deze komen erop neer dat het verlenen van een vergunning niet mag leiden tot een wezenlijke verslechtering en verstoring van de habitats van vogels in speciale beschermingszones.

Keuren

Keuren van waterschappen bevatten algemene normen voor specifieke activiteiten en verbodsbepalingen (behoudens vergunning of ontheffing) voor allerlei activiteiten. Daarnaast verlenen zij het dagelijks bestuur van een waterschap de bevoegdheid nadere uitvoeringsbesluiten te nemen. Zowel bij het opstellen van algemene normen als bij het nemen van nadere uitvoeringsbesluiten kunnen de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn

relevant zijn. Als algemene normen en besluiten betrekking hebben op een speciaal beschermingsgebied in de zin van de Habitatrichtlijn, mogen ze het bereiken van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar brengen. Bovendien mogen de normen en besluiten niet leiden tot een wezenlijke verslechtering en verstoring van de habitats van vogels in speciale beschermingszones.

Feitelijke kwantiteitsmaatregelen

Voor feitelijke kwantiteitsmaatregelen zijn in de eerste plaats de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater, viswater en schelpdierwater) en richtlijn 76/464 van belang. Indien wateren niet voldoen aan de daarin opgenomen kwaliteitseisen, zullen de waterbeheerders feitelijke maatregelen moeten nemen, zoals het aanleggen van vistrappen. Verder kunnen feitelijke maatregelen schade toebrengen aan planten- en diersoorten die worden beschermd op grond van de Flora- en faunawet, de wet waarin de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wat betreft de bescherming van soorten zijn omgezet. Voor het uitvoeren van deze maatregelen moet men veelal een ontheffing van de Minister van LNV hebben, behalve voor zover ze kunnen worden aangemerkt als handelingen ten behoeve van het onderhoud van wateren. Is dat het geval, dan geldt de vrijstelling voor het afsnijden, beschadigen en ontwortelen van planten en voor het beschadigen of verstoren van beschermde diersoorten. De bedoelde vrijstelling geldt slechts voor zover de groeiplaats van de betrokken planten of het leefgebied van de betrokken dieren behouden blijft.

5. Waterkeringbeheer

Het waterkeringbeheer wordt met name geregeld in de Wet op de waterkering en de Deltawet. Deze wetten regelen de besluitvorming bij dijkversterkingen en dijkverbeteringen. De plannen ervoor moeten op grond van beide wetten worden vastgesteld. De zorg voor de waterkering vereist ook allerlei feitelijk handelen, zoals de bestrijding van muskusratten om beschadigingen aan dijklichamen te voorkomen, het feitelijk versterken van dijken en het nemen van rivierverruimende maatregelen.

Plannen op grond van de Wet op de waterkering en de Deltawet

Voor de plannen op grond van de Wet op de waterkering en de Deltawet en voor daarop volgende besluitvorming en werkzaamheden, is in de eerste plaats de MER-richtlijn van belang. De MER-plicht is gekoppeld aan de planvaststelling op basis van de genoemde wetten. De plicht heeft dus ook betrekking op de aanleg, wijziging en uitbreiding van waterkeringen en dijken. Bij het opstellen van de MER dient een integrale afweging van

belangen plaats te vinden. Daarbij moet men aan het milieubelang hetzelfde gewicht toekennen als aan andere belangen. Als het nationale recht daaraan in de weg staat, dient dit buiten toepassing te worden gelaten.

Ook de Habitatrichtlijn is van belang. Als de genoemde plannen betrekking hebben op aangewezen speciale beschermingsgebieden (op grond van de richtlijn), dan mag men daarbij het bereiken van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat niet ernstig in gevaar brengen. Ten slotte moeten de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn worden nageleefd. Die komen erop neer dat bij de planvorming een wezenlijke verslechtering en verstoring van de habitats van vogels in speciale beschermingszones moet worden voorkomen.

Feitelijke maatregelen

Feitelijke maatregelen in verband met de waterkering kunnen schade toebrengen aan planten- en diersoorten die worden beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Daarom zal voor deze maatregelen veelal een ontheffing van de Minister van LNV noodzakelijk zijn. Feitelijke maatregelen kunnen ook invloed hebben op de waterkwaliteit. Denk aan het gebruik van verontreinigde grond bij dijkversterkingen of rivierverruimende maatregelen. Komt deze grond in het oppervlaktewater terecht, dan is er sprake van een lozing en moet worden voldaan aan allerlei (communautaire) kwaliteitseisen. Deze komen in de volgende paragraaf ter sprake.

6. Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer

Het waterkwaliteitsbeheer is gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding (Wwh), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming. De belangrijkste juridische instrumenten zijn: de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en de waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen; de algemene regels (met de mogelijkheid van nadere eisen) en de vergunningverlening op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren; de milieubeleidsplannen, de provinciale milieuverordening, de algemene regels (met de mogelijkheid van nadere eisen) en de vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer; de saneringsmaatregelen op grond van de Wet bodembescherming. Daarnaast moet ook bij het treffen van feitelijke maatregelen, zoals het inlaten van gebiedsvreemd water, baggeren en het zuiveren van afvalwater, rekening worden gehouden met de eisen die uit EG-richtlijnen kunnen voortvloeien.

Op het terrein van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer spelen veel besluiten van verschillende overheden een rol. Bij al deze besluiten kun-

nen Europese richtlijnen van belang zijn. Dit vraagt om een bijzondere oplettendheid van waterbeheerders.

Waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen

Voor de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en de waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen zijn de richtlijnen van belang die kwaliteitseisen bevatten voor wateren met een bepaalde functie. Zo moeten in de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie de programmaverplichtingen geïmplementeerd worden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie. Daarnaast vereist de Gevaarlijke stoffenrichtlijn kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn voor zwarte-lijststoffen wel, maar voor grijze-lijststoffen (zie hierna) niet correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en het beheer voor de waterkwaliteit en bij het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dient men deze kwaliteitsdoelstellingen als bindende doelstellingen in acht te nemen. In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten ook de programmaverplichtingen uit richtlijn 76/464 (voor grijze-lijststoffen) en uit de bijbehorende richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden. Voor zover in deze beleidsplannen kwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn 76/464 en de bijbehorende dochterrichtlijnen zijn geïmplementeerd, is dit geen correcte implementatie van richtlijnverplichtingen. Dit komt omdat die kwaliteitsdoelstellingen daarmee niet zijn neergelegd in juridisch bindende regels. Het is aan de waterbeheerders deze kwaliteitsdoelstellingen bij verdere besluitvorming te beschouwen als ware het juridisch bindende kwaliteitseisen. Voor bepaalde grijze-lijststoffen zijn in het geheel geen programma's en kwaliteitseisen vastgesteld. Dan kunnen deze vanzelfsprekend ook niet worden toegepast als waren zij bindend. In dat geval kunnen decentrale waterbeheerders er bij de centrale overheid op aandringen deze alsnog vast te stellen.

De actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun weerslag in waterhuishoudingsplannen. De programma's zijn niet zodanig in het Nederlandse recht geïmplementeerd, dat voldaan wordt aan de eisen van de Nitraatrichtlijn. Het implementeren van de actieprogramma's is echter een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. De decentrale waterbeheerders kunnen in beginsel volstaan met het correct toepassen van het nationale recht.

Algemene regels van de Wvo

De Wvo kent algemene regels, met de mogelijkheid nadere eisen te stellen. Hierbij speelt richtlijn 76/464 een belangrijke rol. Deze richtlijn kent

niet de mogelijkheid de verplichte voorafgaande vergunning te vervangen door algemene regels. De (nieuwe) Kaderrichtlijn water kent deze mogelijkheid wel, en daarmee kan worden aangenomen dat het gebruik van algemene regels die de vergunning vervangen, niet op onoverkomelijke problemen zal stuiten. Het betekent wel dat algemene regels die de vergunning vervangen, zelf volledig moeten voldoen aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Dit is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid en dus niet van decentrale waterbeheerders. De laatsten kunnen echter wel geconfronteerd worden met AMvB's die niet aan de eisen van richtlijn 76/464 voldoen. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale waterbeheerders om vergunningen te verlenen die voldoen aan de eisen van richtlijn 76/464, is natuurlijk moeilijk te verwezenlijken op het moment dat dergelijke AMvB's worden vastgesteld die deze vergunningplicht vervangen en die door de rechter in stand worden gelaten. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is een deel van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd. Voor zover dit geen correcte implementatie van richtlijnverplichtingen is, betreft dit eveneens een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen vooralsnog volstaan met een correcte toepassing van het nationale recht.

Soms kan bij toepassing van de algemene regels van de Wvo strijd ontstaan met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dit probleem kan veelal niet in de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Voor zover algemene regels niet voorzien in de mogelijkheid om bij een nadere beoordeling in het kader van het stellen van nadere eisen of ontheffingverlening rekening te houden met de bijzondere kwetsbaarheid van het gebied waarbinnen of in de nabijheid waarvan een activiteit wordt uitgeoefend, kunnen waterbeheerders op dit moment niet aan de richtlijnverplichtingen voldoen. Op grond van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij kunnen wel nadere eisen worden gesteld voor kwetsbare gebieden. Op die manier kan rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van een gebied vanwege aanwezige habitats of habitats van soorten.

Vergunningverlening op grond van de Wvo

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dient men de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie als bindende eisen in acht te nemen. Denk aan viswater, zwemwater, drinkwater en schelpdierwater. De kwaliteitseisen zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

Richtlijn 76/464 vereist een Wvo-vergunning die voldoet aan de eisen van de richtlijn. Hierbij spelen de begrippen 'brengen in oppervlaktewater'

en 'verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen' een belangrijke rol; deze moeten richtlijnconform worden toegepast. Ook het Wvo-begrip 'oppervlaktewater' moet richtlijnconform worden toegepast.

Vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wet milieubeheer

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo en de Wet milieubeheer dient het bevoegd gezag de kwaliteitsdoelstellingen die niet in bindende regels zijn vastgelegd, te beschouwen als waren zij wel in bindende regels vastgelegd. Deze kwaliteitsdoelstellingen dienen bij de vergunningverlening in acht te worden genomen.

De emissiewaarden in de vergunning moeten worden berekend aan de hand van geldende kwaliteitseisen. Dat is op grond van richtlijn 76/464 verplicht. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, omdat in het Nederlandse systeem geen apart regime voor grijze-lijststoffen geldt. Dit heeft als consequentie dat men vaker van landelijk geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de CUWVO/CIW) moet afwijken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is.

Voor lozingen van zwarte-lijststoffen op oppervlaktewater geldt dat de op Europees niveau vastgestelde en in het Nederlandse recht geïmplementeerde grenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen, en dat de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden. De verplichte tijdelijke vergunning is niet in het Nederlandse recht geïmplementeerd. De wetgever dient de verplichte tijdelijke vergunning met grote spoed in de Wet milieubeheer op te nemen. Op dit moment dient de waterbeheerder de verplichte tijdelijke vergunning rechtstreeks toe te passen, althans als derden zich op deze rechtstreeks werkende verplichting uit richtlijn 76/464 beroepen.

Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient deze vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Wanneer de lozing op de riolering bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er dus slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Hiertoe moet het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer de tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464 eveneens rechtstreeks toepassen, indien derden zich op de richtlijn beroepen.

Voor de lozing van grijze-lijststoffen op oppervlaktewater moeten de emissiegrenswaarden in een vergunning worden berekend aan de hand van de geldende kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater.

Bij de het verlenen van Wvo- en Wm-vergunningen kunnen ook de verplichtingen uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn om bepaalde gebieden te beschermen, een rol spelen. Indien men een Wvo- of Wm-

vergunning verleent voor een activiteit die op grond van de Habitatrichtlijn mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone, moet worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt.

Als een waterkwaliteitsbeheerder een Wvo- of Wm-vergunning wil verlenen voor een activiteit die mogelijk wezenlijke effecten teweegbrengt in een gebied dat ten onrechte niet als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn is aangewezen, zal hij zelf moeten toetsen aan deze richtlijn. In deze gevallen geldt een strikt toetsingskader. Voor activiteiten die worden ingegeven door een economisch of sociaal belang, kan geen vergunning worden verleend. Dit is wel mogelijk voor activiteiten die bijvoorbeeld het belang van de nationale veiligheid dienen, of belangen van volksgezondheid.

Indien men een vergunning wil verlenen voor een activiteit die wezenlijke effecten heeft in een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn, zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan de Habitatrichtlijn. Als het gebied echter is aangewezen als beschermd (staats)natuurmonument, dan moet men een Habitattoets uitvoeren in het kader van de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet.

Bij het verlenen van Wvo- en Wm-vergunningen kan verder de IPPC-richtlijn een rol spelen. De implementatietermijn voor deze richtlijn is inmiddels verstreken. Dat betekent dat het toetsingskader van de Wvo- en de Wm-vergunning, voor zover dit de toepassing van het zogenoemde Alara-beginsel betreft, richtlijnconform moeten worden uitgelegd. De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, de Wvo en de Grondwaterwet, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd dat die zelfstandig coördinatieverplichtingen aanneemt, in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening.

De uitvoeringspraktijk kan ook een ander implementatiegebrek in het kader van de Wvo-vergunningverlening niet oplossen. Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen. Hiervoor zal de wetgever, niet de uitvoeringspraktijk, een oplossing moeten zoeken.

Milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer

In milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer kunnen de

programmaverplichtingen uit richtlijn 76/464 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden. Verder vinden de programma's op grond van de Nitraatrichtlijn (gedeeltelijk) hun weerslag in de milieuplannen. Dit gebeurt met name via de in de plannen opgenomen maatregelen om de waterverontreiniging door diffuse bronnen te beperken. Als deze maatregelen betrekking hebben op diffuse verontreiniging van meststoffen (in het bijzonder nitraat), moeten ze voldoen aan de eisen die de Nitraatrichtlijn in dit verband stelt.

De aanwijzing van bepaalde milieubeschermingsgebieden, zoals drinkwaterwinningsgebieden, geschiedt eveneens in het milieubeleidsplan. Dit betreft mede een implementatie van de Nitraatrichtlijn. De juridische uitwerking van deze aanwijzing als milieubeschermingsgebied vindt plaats in de provinciale milieuverordening.

De provinciale milieuverordening

De provinciale milieuverordening op grond van de Wet milieubeheer is het instrument waarmee men de keuzes die men in de milieubeleidsplannen maakt, juridisch bindend kan maken. Voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn geldt dit met name voor het instellen van verboden voor het opbrengen van meststoffen bij kwetsbare gebieden in de zin van de Nitraatrichtlijn. Op dit punt hebben provinciale staten en gedeputeerde staten een eigen verantwoordelijkheid voor de correcte omzetting van het EG-recht. Dit betekent dat zij hier ook een eigen aansprakelijkheid hebben.

Van de genoemde verboden kan ontheffing worden verleend. Beide bevoegdheden - het instellen van verboden door provinciale staten, het verlenen van ontheffingen door gedeputeerde staten - dienen zo te worden gehanteerd, dat er geen strijd met de Nitraatrichtlijn ontstaat.

In de provinciale milieuverordening moet bij MER-beoordelingsplichtige werken worden bezien of er samenhang is met een eventuele regeling van de MER-plicht. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd.

Algemene regels op grond van de Wet milieubeheer

De Wet milieubeheer kent de mogelijkheid een vergunning te vervangen door algemene regels. Dit is voor verschillende groepen van inrichtingen gebeurd. Voor zover de Wet milieubeheer de lozing van zwarte- en grijze-lijststoffen op de riolering reguleert in algemene regels (i.p.v. via vergunningen), dient volledig te worden voldaan aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Wanneer een lozing op de riolering bepaalde bestrijdings-

middelen bevat, kan er op grond hiervan dus slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Dit is in algemene regels echter niet te realiseren. Voor het bevoegd gezag is het in dit geval niet goed mogelijk aan de richtlijnverplichtingen te voldoen. De verantwoordelijkheid ligt bij de centrale overheid.

Om (onder meer) de Nitraatrichtlijn te implementeren, zijn op grond van de Wet milieubeheer bij twee algemene maatregelen van bestuur algemene regels vastgesteld. Dit zijn het Besluit mestbassins milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Deze AMvB's bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid nadere eisen te stellen. Als dat gebeurt, moet men alert zijn op verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn. Voor zover de AMvB's geen correcte implementatie van de Nitraatrichtlijn zijn, is aanpassing van de AMvB's een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. De waterbeheerders kunnen vooralsnog volstaan met het correct toepassen van het nationale recht.

De toepassing van algemene regels kan strijdig zijn met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn. Deze problematiek kan volgens ons niet in de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Voor zover algemene regels niet voorzien in de mogelijkheid om bij een nadere beoordeling in het kader van het stellen van nadere eisen of ontheffingverlening rekening te houden met de bijzondere kwetsbaarheid van het gebied waarin of in de nabijheid waarvan een activiteit wordt uitgeoefend, kunnen waterbeheerders op dit moment niet aan de richtlijnverplichtingen voldoen.

Saneringsmaatregelen op grond van de Wet bodembescherming

Sanering van de waterbodem is een van de maatregelen waarmee de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeterd kan worden. Zolang nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan, is sanering van de waterbodem een van de mogelijke feitelijke maatregelen om wel aan de vereiste kwaliteitseisen te voldoen. Hierbij maakt het niet uit of dit kwaliteitseisen zijn voor wateren met een bepaalde functie, of voor wateren waarin de kwaliteitsdoelstellingen uit richtlijn 76/464 en de bijbehorende dochterrichtlijnen voor zwarte- of grijze-lijststoffen worden overschreden.

Indien oppervlaktewateren niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, lijkt het niet goed mogelijk een vrijstelling of ontheffing te verlenen van de regels die op grond van Hoofdstuk III Wet bodembescherming zijn gesteld. Deze regels zien met name op de bescherming van de bodem en het grondwater. Maar indien en voor zover het grondwater en de waterbodem de kwaliteit van het oppervlaktewater beïnvloeden, ligt het niet voor de hand een vrijstelling of ontheffing te verlenen.

Feitelijke maatregelen

Voor op Europees niveau op grond van richtlijn 76/464 en 86/280 vastgestelde en in het nationale recht omgezette kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen geldt dat deze gezien moeten worden als een resultaatsverplichting. Dat betekent dat men feitelijke maatregelen moet nemen om het water aan de vereiste kwaliteitseisen te laten voldoen, als dat niet het geval is. Voor de niet correct omgezette kwaliteitseisen voor grijze-lijststoffen geldt hetzelfde.

Feitelijke maatregelen, zoals baggeren en andere onderhoudsactiviteiten, kunnen schade toebrengen aan planten- en diersoorten die worden beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Een deel van de feitelijke handelingen die waterbeheerders uitvoeren, is vrijgesteld van de ontheftingsverplichting ex artikel 75 van deze wet. Het gaat daarbij om werkzaamheden voor het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers en graslanden. Niet alle werkzaamheden in het kader van onderhoud vallen echter onder deze vrijstelling. Zo is het doden van dieren niet vrijgesteld. Het is dus voor de uitvoeringspraktijk van belang steeds nauwkeurig te bezien of werkzaamheden onder de vrijstelling vallen. De vrijstellingsregeling is deels in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn. Als daarvan sprake is, of indien sprake is van maatregelen die niet onder de reikwijdte van de vrijstellingsregeling vallen, mag men deze maatregelen niet zonder ontheffing uitvoeren.

7. Rioleringsbeheer

Het rioleringsbeheer is met name geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer. Bij de Wvo gaat het om: de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie; de waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen; vergunningverlening door kwaliteitsbeherende waterschappen (voor riooloverstortingen en voor inrichtingen die zijn opgenomen in de inrichtingen AMvB op grond van artikel 1 lid 2 Wvo) en het opleggen van heffingen. De waterschappen zijn op grond van de Wvo bovendien verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer. Bij de Wet milieubeheer gaat het om de rioleringsplannen van gemeenten en om de vergunningverlening door provincie en gemeenten.

Bij bevoegdheden op grond van de Wvo - zoals het vergunnen van lozingen op de riolering en het vergunnen van riooloverstortingen - en voor planvorming die is gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding, geldt in beginsel hetzelfde als bij het waterkwaliteitsbeheer, zoals dat in paragraaf 6 is beschreven. In het kader van het rioleringsbeheer kan men eveneens denken aan de Wvo-vergunningverlening aan gemeenten voor

lozingen vanuit de riolering (inclusief rioolwateroverstortingen) op het oppervlaktewater.

Tot oktober 2002 leek het erop dat de Richtlijn stedelijk afvalwater geen problemen opleverde. Op 18 oktober 2002 heeft de Europese Commissie Nederland echter in gebreke gesteld wegens niet-naleving van de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen. De uit de richtlijn voortvloeiende resultaatsverplichting - een reductie van 75 procent voor fosfor en stikstof per 31 december 1998 - is voor stikstof niet gehaald. Nederland zal voor stikstof volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen voldoen. De mogelijkheid om rwzi's de mogelijkheid te geven later dan 31 december 1998 te voldoen aan de richtlijnverplichtingen voor stikstof, volgt uit artikel 10, lid 1, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater. Deze bepaling dient men wegens strijd met de richtlijn buiten toepassing te laten. Er dienen (feitelijke) maatregelen te worden genomen om alsnog het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren.

Voor zover in een Wm-vergunning de lozing van zwarte- en grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Wanneer de lozing bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er op grond van het Europese recht dus slechts een tijdelijke vergunning worden verleend. Hiertoe kunnen derden een beroep doen op deze rechtstreeks werkende bepaling uit richtlijn 76/464.

8. Grondwaterbeheer

Het grondwaterbeheer is juridisch gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding (waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie, en het in het provinciale waterhuishoudingsplan opgenomen grondwaterbeheersplan), de Grondwaterwet (algemene regels en vergunningverlening), de Wet milieubeheer (milieubeleidsplan, provinciale milieuverordening en vergunningverlening voor handelingen ten aanzien van de bodem) en de Wet bodembescherming (algemene regels voor handelingen op of in de bodem). Bij het grondwaterbeheer zijn verder feitelijke maatregelen relevant om aan Europese en nationale regelgeving te kunnen voldoen. Daarbij moet men bedenken dat ook feitelijke maatregelen die waterschappen nemen, van invloed kunnen zijn op het grondwater.

Waterhuishoudingsplannen

Actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. De actieprogramma's zijn niet

zodanig in het Nederlandse recht geïmplementeerd, dat voldaan wordt aan de eisen van de Nitraatrichtlijn. Het implementeren van de actieprogramma's is echter een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen in beginsel volstaan met het correct toepassen van het nationale recht.

Algemene regels van de Grondwaterwet

Bij de Grondwaterwet geldt dat er situaties zijn waarin het toepassen van algemene regels strijdig kan zijn met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Dit probleem kan veelal niet in de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Voor zover de algemene regels niet voorzien in de mogelijkheid om bij een nadere beoordeling in het kader van het stellen van nadere eisen of ontheffingverlening rekening te houden met de bijzondere kwetsbaarheid van het gebied waarin of in de nabijheid waarvan een activiteit wordt uitgeoefend, kunnen waterbeheerders op dit moment niet aan de richtlijnverplichtingen voldoen.

Voor algemene regels op grond van artikel 15a van de Grondwaterwet, kan in de provinciale verordening worden aangegeven dat men rekening dient te houden met de richtlijnverplichtingen. Deze verplichting kan in de verordening nader worden ingevuld; men kan gedeputeerde staten de bevoegdheid verlenen om in de bij die algemene regels aangegeven omstandigheden (bijv. belangen die worden beschermd door de richtlijnen) het onttrekken van grondwater te verbieden.

Vergunningverlening op grond van de Grondwaterwet

De bescherming van de grondwaterkwaliteit door de Grondwaterrichtlijn krijgt in Nederland deels gestalte via de infiltratievergunning op grond van artikel 14 van de Grondwaterwet. De criteria voor vergunningverlening zijn uitgewerkt in het Infiltratiebesluit bodembescherming.

Ten aanzien van de Grondwaterrichtlijn doen zich geen implementatieproblemen meer voor, zodat uitsluitend de toepassing van de nationale regelgeving aan de orde is.

Een vergunning op grond van artikel 14, lid 1, van de Grondwaterwet is soms een MER-plichtig besluit. Het gaat om de infiltratie van water in de bodem of de onttrekking van grondwater aan de bodem, waarbij sprake is van een in het Besluit milieu-effectrapportage genoemde omvang.

Uitzonderingen zijn bronbemalingen bij bouwputten, bodemsanereringen en proefprojecten van waterwinning.

Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd.

Indien men op grond van de Grondwaterwet een vergunning verleent aan een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn, moet worden gezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt.

Indien men op grond van de Grondwaterwet een vergunning wil verlenen aan een activiteit die wezenlijke effecten sorteert in een gebied dat ten onrechte niet als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn is aangewezen, dan zal men in het kader van de besluitvorming moeten toetsen aan de Vogelrichtlijn. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn, zal moeten worden getoetst aan de Habitatrichtlijn. Gaat het echter om een activiteit die men gaat uitvoeren in een gebied dat is aangewezen als beschermd (staats)natuurmonument, dan dient het bevoegd gezag de bepalingen uit de Natuurbeschermingswet richtlijnconform toe te passen. In dat geval vindt er in de besluitvorming door de waterbeheerders geen toetsing plaats aan de richtlijnverplichtingen.

Milieubeleidsplannen

In de milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer vindt een deel van de implementatie van de actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn plaats. Bij het vaststellen van milieubeschermingsgebieden - in het bijzonder de waterwingebieden - dienen de eisen van de Nitraatrichtlijn in acht te worden genomen. Om de milieubeschermingsgebieden met behulp van juridisch bindende regels daadwerkelijk te beschermen - en zo voor een correcte implementatie en toepassing van de Nitraatrichtlijn te zorgen - dient men gebruik te maken van de provinciale milieuverordening.

Provinciale milieuverordeningen

In een provinciale milieuverordening krijgen de op grond van het milieubeleidsplan aangewezen beschermingsgebieden een juridische bescherming. Dat kan door het opnemen van verboden in de provinciale milieuverordening, vast te stellen door provinciale staten. Van deze verboden kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen. Zowel de verboden als de ontheffingsmogelijkheden moeten in overeenstemming zijn met de eisen van de Nitraatrichtlijn. De provinciale waterbeheerder dient hier bijzonder alert te zijn op de eisen van de Nitraatrichtlijn, omdat deze bevoegdheden direct aan de provincie zijn toegekend. Dat betekent dat ook bij een correcte implementatie van de Nitraatrichtlijn en het daaruit voortvloeiende actieprogramma - hetgeen in Nederland niet het geval is - de provinciale waterbeheerder telkens dient na te gaan of verboden en

ontheffingen in overeenstemming zijn met de Nitraatrichtlijn. Voor zover de Nitraatrichtlijn en het daaruit voortvloeiende actieprogramma niet correct zijn omgezet, dienen provinciale en gedeputeerde staten zelf verantwoordelijkheid te nemen voor een correcte toepassing van de Nitraatrichtlijn. Dat betekent dat ontheffingen niet mogen worden verleend als dit - gezien de bijzondere kwetsbaarheid van het grondwater in een gebied - een zodanige afvoer van nutriënten naar het grondwater tot gevolg heeft, dat sprake is van een 'niet aanvaardbaar niveau'. Om dit niveau te bepalen dient de grenswaarde van 50 mg nitraat per liter grondwater uit de Drinkwaterrichtlijn als richtsnoer.

9. Afsluiting

Alles wat we hierboven hebben geschreven maakt op hen die zich niet dagelijks bezighouden met de juridische kant van het waterbeheer, wellicht een overdonderende en moedeloos makende indruk. Waar is de tijd gebleven dat waterbeheerders zonder allerlei Europese regeltjes gewoon konden werken aan beter waterbeheer?! Het antwoord op deze vraag is eenvoudig. Die tijd is al lang voorbij en komt niet meer terug. Daarbij past een relativering. In de eerste plaats zou de waterbeheersregelgeving er ook zonder Europese invloeden inmiddels behoorlijk complex uitzien. Dit is immers het lot van elk terrein waarop de maatschappelijke belangen groot en divers zijn. Daarbij komt dat niet iedereen alles hoeft te weten. Waar het om gaat is dat 'gewone' waterbeheerders een antenne ontwikkelen voor de EG-rechtelijke complicaties die zich kunnen voordoen in de praktijk van het waterbeheer. Het beantwoorden van de vraag wat de precieze gevolgen zijn, kan men overlaten aan specialisten. Het boek dat de basis vormt voor deze brochure (EG-recht en de praktijk van het waterbeheer) vormt daarbij een uitstekend hulpmiddel. Dit boek kunt u bestellen bij Hageman Fulfilment in Zwijndrecht, o.v.v. de titel en het STOWA-boekenreeksnummer (nr. 18). Zie voor meer informatie het colofon.



De STOWA in het kort

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, kortweg STOWA, is het onderzoeksplatform van Nederlandse waterbeheerders. Deelnemers zijn alle beheerders van grondwater en oppervlaktewater in landelijk en stedelijk gebied, beheerders van installaties voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater en beheerders van waterkeringen. In 2003 zijn dat alle waterschappen, hoogheemraadschappen en zuiveringsschappen, de provincies en Rijkswaterstaat.

De waterbeheerders gebruiken de STOWA voor het realiseren van toegepast, technisch, natuurwetenschappelijk, bestuurlijk-juridisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat voor hen van gemeenschappelijk belang is.

Onderzoeksprogramma's komen tot stand op basis van behoefte-inventarisaties bij de deelnemers. Onderzoekssuggesties van derden, zoals kennisinstututen en adviesbureaus, zijn van harte welkom. Deze suggesties toetst de STOWA aan de behoeften van de deelnemers. De STOWA verricht zelf geen onderzoek, maar laat dit uitvoeren door gespecialiseerde instanties.

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

Colofon

Utrecht, mei 2003
Eerste druk

Uitgave:
STOWA
Arthur van Schendelstraat 816
Postbus 8090
3503 RB Utrecht
telefoon: 030 232 11 99
fax: 030 232 17 66
email: stowa@stowa.nl
internet: www.stowa.nl

Tekst:
Marleen van Rijswijk
Annelies Freriks
Rob Widdershoven

Fotografie:
Hollandinbeeld (omslag, pag 29)
PhotoAlto (pag. 4)

Vormgeving:
Nicoline Caris BNO

Drukwerk:
Kruyt Grafisch Advies Bureau

Bestellen:
Publicaties van de STOWA
kunt u uitsluitend bestellen bij:
Hageman Fulfilment,
Postbus 1110
3366 LL Zwijndrecht
telefoon: 078 629 33 32
fax: 078 610 42 87
email: info@hageman.nl
o.v.v. ISBN- of STOWA-bestelnummer
en een duidelijk afleveradres

STOWA-rapportnummer 2003-05
ISBN 90.5773.211.4

Samenstelling van de begeleidingscommissie

Mr. H.J.M. Havekes (voorzitter)

Unie van Waterschappen

Drs. M.C. Cambridge

Hoofdkantoor van Rijkswaterstaat

Mr. C.J. Compaijen

Provincie Gelderland

Mr. Drs. M.C. Lammens

Unie van Waterschappen

Mr. F. Minderhoud

Waterschap Rivierenland

Drs. B. van der Wal

STOWA

Samenstelling van de onderzoeksgroep

Mr. H.F.M.W. van Rijswick

Mr. A.A. Freriks

Prof.dr. C.W. Backes

Prof.mr. R.J.G.M. Widdershoven

Instituut voor Staats- en bestuursrecht

Universiteit Utrecht

© 2003 STOWA

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, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.