

“KRW biedt geen mogelijkheid tot uitstel in Natura 2000-gebieden”

De waterkwaliteit in de Natura 2000-gebieden moet in 2015 op orde zijn. De Kaderrichtlijn Water biedt geen uitstel bovenop de 15 jaar waarbinnen de milieudoelstellingen voor beschermde gebieden moeten zijn bereikt. Dit zegt jurist Jan Veltman van Wijnberg Advocaten in Groningen in een advies dat hij in opdracht van Vereniging Natuurmonumenten heeft opgesteld. De aanleiding voor Natuurmonumenten om juridisch advies te vragen was het vermoeden bij de vereniging dat slechts voor een deel van de Natura 2000-gebieden doelen en maatregelen worden vastgelegd in de stroomgebiedsbeheerplannen voor de periode 2009-2015. Het advies van Veltman is getoetst door prof. mr. Marleen van Rijswijk van de Universiteit Utrecht.

Veltman voert een vijftal argumenten aan. Als eerste argument noemt hij het feit dat de voorbehouden die in art. 4, eerste lid, onderdelen a en b (die betrekking hebben op respectievelijk oppervlaktewateren en grondwater), worden gemaakt, ontbreken in onderdeel c (dat betrekking heeft op beschermde gebieden). Het is volgens hem niet aannemelijk dat dit het gevolg is van een slordige wijze van wetgeven, al was het maar omdat over art. 4, eerste lid, bij de totstandkoming van de richtlijn uitvoering is gediscussieerd. Het is volgens Veltman bovendien moeilijk voorstelbaar dat de betrekkelijk uitgewerkte manier waarop de voorbehouden in de onderdelen a en b zijn geformuleerd en de ferme bewoordingen waarmee in onderdeel c zonder enig voorbehoud een resultaatsverplichting is geformuleerd, niet het resultaat zijn van bewuste keuzes van de wetgever.

“Ook het hoge ambitieniveau van de Kaderrichtlijn Water, gebaseerd op het uitgangspunt dat water behoort tot het erfgoed van de Europese Gemeenschap, maakt het aannemelijk dat men bewust heeft afgezien van de mogelijkheid van een termijnverlenging. Dit ambitieniveau heeft ten aanzien van beschermde gebieden gestalte gekregen in een resultaatsverplichting (terwijl bij oppervlaktewateren en grondwater sprake is van wat men zou kunnen noemen gekwalificeerde inspanningsverplichtingen). Dit is ongetwijfeld het geval, omdat men van opvatting was dat beschermde gebieden wegens hun beschermingsbehoefte en hun kwetsbaarheid voor een minder dan goede toestand van het aquatisch milieu, volledig en tijdig aan de opgelegde milieudoelstellingen moeten voldoen.”

Een derde argument voor Veltman om aan te nemen dat bewust niet is gekozen voor een verlengingsmogelijkheid, ligt in de omstandigheid dat de gebieden in kwestie reeds uit hoofde van andere communautaire wetgeving een beschermde status hebben. Dat brengt mee dat in veel gevallen in deze gebieden al een beheer wordt gevoerd dat (mede) ten goede komt aan het aquatisch milieu. In elk geval in zoverre is een termijn

van 15 jaren om de milieudoelstellingen te bereiken alleszins reëel en haalbaar te achten.

Het niet voorzien in een verlengingsmogelijkheid voor beschermde gebieden past volgens de jurist bij de wijze waarop in andere richtlijnen wordt omgegaan met resultaatsverplichtingen. Dit geldt in het bijzonder voor de richtlijnen op grond waarvan beschermde gebieden als zodanig moeten worden aangemerkt. Ook dan wordt niet altijd voorzien in een mogelijkheid om de termijn waarbinnen het resultaat moet zijn bereikt, te verlengen dan wel wordt die mogelijkheid gereserveerd voor (zeer) uitzonderlijke gevallen.

Een laatste argument ligt in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie om uitzonderingen op de in een richtlijn vastgelegde verplichtingen strikt uit te leggen. De in art. 4, vierde lid, voorziene mogelijkheid van een verlenging van de termijnen vormt een uitzondering op de verplichting om de met de richtlijn beoogde resultaten binnen 15 jaar te bereiken. Gelet op deze rechtspraak mag aan art. 4, vierde lid, niet een ruimere uitleg worden gegeven dan passend is in het licht van de context van dit vierde lid en in het licht van de met de richtlijn beoogde doeleinden, aldus Veltman.

Vershil van inzicht

In het kader van de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water was een verschil van inzicht gerezen over de vraag of het mogelijk is de termijn waarbinnen de milieudoelstellingen moeten zijn verwezenlijkt, te verlengen voor zover het gaat om beschermde gebieden. De Kaderrichtlijn Water maakt een onderscheid tussen oppervlaktewateren, grondwater en beschermde gebieden. Ten aanzien van de beide eerstgenoemde categorieën worden bepaalde doelstellingen geformuleerd, waaronder in het bijzonder een goede toestand dan wel een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater én een goede grondwatertoestand. Het is de bedoeling om deze doelstellingen uiterlijk in 2015 te bereiken. Zowel ten aanzien van oppervlaktewater als ten aanzien van grondwater bestaat de

Volgens Natuurmonumenten is het niet nodig om het aan te laten komen op uitstel. Tijdens een aantal werkateliers die de vereniging hield op gebiedsniveau met deskundige medewerkers van waterschappen, provincies, Kiwa en terreinbeheerende organisaties, bleek het geen probleem te achterhalen wat de waterkwaliteit moet zijn om de natuurdoelen te realiseren.

mogelijkheid om te opteren voor een langere termijn. Voor de categorie beschermde gebieden geldt dat de lidstaten “uiterlijk 15 jaren na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voldoen aan alle normen en doelstellingen, voorzover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld”. De normen en doelstellingen waarvan in dit artikellid sprake is, zijn die welke voor het gebied gelden op grond van de Kaderrichtlijn Water. Een voorbehoud ten aanzien van een verlenging van de termijn van 15 jaren, zoals die geldt voor oppervlaktewateren en grondwater, is niet opgenomen. Dit doet vermoeden dat ten aanzien van beschermde gebieden bewust is afgezien van een verlengingsmogelijkheid. Daar staat tegenover dat art. 4, vierde lid, bepaalt dat verlenging van de in het eerste lid genoemde termijn van 15 jaren onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Dit duidt erop dat het ook mogelijk is om voor een verlenging te opteren als het gaat om beschermde gebieden.

Voor de vraag welke uitleg de juiste is, is het om te beginnen van belang dat kennisneming van de volledige tekst van art. 4, eerste lid, laat zien dat in de onderdelen a (oppervlaktewateren) en b (grondwater) op verschillende plaatsen ook andere voorbehouden zijn gemaakt. In onderdeel c daarentegen is geen enkel voorbehoud gemaakt. Het is moeilijk voorstelbaar dat dit verschil te wijten zou zijn aan een slordige wijze van wetgeving, al was het maar omdat gedurende de besluitvorming over de Kaderrichtlijn Water juist over de tekst van art. 4, eerste lid, intensief is gediscussieerd. Dat het ontbreken van voorbehouden in onderdeel c een bewuste keuze is geweest, is alleen al daarom heel aannemelijk. Hierin ligt dus een eerste argument om aan te nemen dat in onderdeel c bewust is afgezien van de mogelijkheid van een termijnverlenging. De vraag is dan wel waarom er voor is gekozen om in onderdeel c op dit punt geen voorbehoud te maken. Het antwoord op

deze vraag valt te vinden in de ambitieuze doeleinden die met de richtlijn worden beoogd en in de redenen waarom in de Kaderrichtlijn Water een onderscheid is gemaakt tussen reguliere (grond)waterlichamen enerzijds en beschermde gebieden anderzijds. De Kaderrichtlijn Water heeft tot doel om oppervlaktewater en grondwater zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin te beschermen tegen verdere achteruitgang en te verbeteren. Het streven is gericht op een aanmerkelijke verbetering van het aquatisch milieu van de gemeenschap. Deze inspanningsverplichting is nader genormeerd door de daarin opgenomen voorbehouwen. Deze komen er op neer dat als het vastgelegde doel niet binnen de termijn van 15 jaren wordt bereikt, verlenging mogelijk is onder de in het vierde lid omschreven voorwaarden. Indien ook deze mogelijkheid geen soelaas biedt om uiteindelijk het doel te bereiken, kan onder bepaalde voorwaarden worden volstaan met een minder strenge milieudoelstelling (lid 5). Daarnaast kan, onder andere in geval van overmacht, een beroep worden gedaan op de leden 6 en 7. Indien een milieudoelstelling niet binnen de termijn wordt gehaald, kan de lidstaat zich dus niet rechtvaardigen door erop te wijzen dat het hier slechts gaat om een inspanningsverplichting.

Tot de beschermde gebieden worden gerekend de waterlichamen ten behoeve van de drinkwaterwinning en de in bijlage IV bedoelde gebieden. Deze bijlage noemt gebieden waar economisch significante in het water levende planten- en diersoorten voorkomen; recreatiewateren, waaronder de wateren waarop de Zwemwaterrichtlijn van toepassing is; nutriëntengevoelige gebieden, waaronder de ingevolge de Nitraatrichtlijn aangewezen kwetsbare gebieden; gebieden die ingevolge de richtlijn stedelijk afvalwater zijn aangewezen als kwetsbare gebieden en gebieden die voor de bescherming van habitats en soorten zijn aangewezen, wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt en met inbegrip van de relevante Natura 2000-gebieden. Het gaat dus om gebieden die vanuit andere wetgeving al bescherming genieten en die juist daarom in het kader van de Kaderrichtlijn

Water een andere behandeling behoeven dan reguliere (grond)waterlichamen.

Het meest in het oog springende verschil daarbij is dat voor beschermde gebieden een (gekwalificeerde) inspanningsverplichting niet voldoende wordt geacht. Voor deze gebieden geldt een resultaatsverplichting: "uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voldoen de lidstaten aan alle normen en doelstellingen." Bij een resultaatsverplichting hoort het vaststellen van een bepaalde termijn, waarbinnen het resultaat moet zijn bereikt. Het bieden van de mogelijkheid om deze termijn te verlengen, heeft als evident nadeel dat het beoogde resultaat gedurende langere tijd buiten bereik blijft. Dat is in dit geval des te meer een nadeel nu het bij de beschermde gebieden gaat om gebieden die extra kwetsbaar zijn voor de gevolgen van een minder dan goede toestand van het aquatisch milieu. In dit licht bezien ligt het voor de hand dat de Kaderrichtlijn Water voor beschermde gebieden niet voorziet in de mogelijkheid van een verlenging: het bereiken van de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water hoort juist in deze gebieden prioriteit te hebben.

Een derde argument heeft te maken met de omstandigheid dat in de gebieden waar het hier om gaat ook nu al in veel gevallen een beheer zal worden gevoerd dat (mede) ten goede komt aan het aquatisch milieu. Dit beheer vloeit dan voort uit de andere communautaire wetgeving op basis waarvan het gebied een beschermde status geniet. Het zal dan veelal minder bezwaarlijk zijn en minder tijd vergen om te voldoen aan de normen en doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water dan mogelijk het geval is bij reguliere waterlichamen. Juist in de beschermde gebieden moeten de doelstellingen en normen van de Kaderrichtlijn Water derhalve goed haalbaar zijn en dan is een termijn van 15 jaren alleszins reëel.

Het ontbreken van een mogelijkheid van verlenging past ook goed bij de manier waarop resultaatsverplichtingen zijn geregeld in de communautaire wetgeving op basis waarvan de onderhavige gebieden

als beschermde gebieden zijn aangemerkt. Zo zijn de in andere richtlijnen opgenomen resultaatsverplichtingen aan strakke termijnen gebonden, waarbij niet is voorzien in de mogelijkheid van verlenging of alleen in uitzonderlijke gevallen.

Als vijfde en laatste argument ten slotte geldt dat voor zover de richtlijn de mogelijkheid biedt om de termijn van 15 jaar te verlengen, hiermee een uitzondering wordt gemaakt op de verplichting van de richtlijn om de daarmee beoogde resultaten binnen 15 jaar te bereiken. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie om uitzonderingen strikt uit te leggen teneinde te voorkomen dat het met de richtlijn beoogde doel wordt ondergraven. Ook daarom gaat het niet aan om aan art. 4, vierde lid, een ruimere uitleg te geven dan passend is in het licht van de context van dit vierde lid en in het licht van de met de richtlijn beoogde doeleinden en in het bijzonder de extra bescherming die de richtlijn beoogt te bieden aan de beschermde gebieden.

Tegenargumenten

Tegen deze argumenten kan worden ingebracht dat art. 4, lid 4 van de Kaderrichtlijn Water in algemene zin de mogelijkheid biedt om de in het eerste lid genoemde termijnen te verlengen. Indien we dit artikellid op zichzelf zouden beschouwen, los van de context, zou dit inderdaad een overtuigend argument zijn om aan te nemen dat ook de voor beschermde gebieden geldende termijn voor verlenging in aanmerking kan komen. Juist echter in de context van de in het eerste lid opgenomen voorbehouwen, kan de inhoud van het vierde lid niet de doorslag geven. Het vierde lid is in deze context niet meer dan een uitwerking van het in de onderdelen a en b gemaakte voorbehoud ten aanzien van een verlenging van de voorgeschreven termijn. Een wellicht overtuigender argument voor het aannemen van een mogelijkheid om ook voor beschermde gebieden de voorgeschreven termijn van 15 jaren te verlengen, is dat de limitatief opgesomde redenen op grond waarvan een verlenging is toegestaan, zich ook kunnen voordoen bij beschermde gebieden. Ook ten aanzien van beschermde gebieden valt niet uit te sluiten dat - bijvoorbeeld - de benodigde maatregelen om het doel te bereiken onevenredig kostbaar zijn of dat de vereiste verbeteringen technisch niet haalbaar zijn binnen de termijn van 15 jaren.

In het licht van wat hiervoor is opgemerkt over de ambitieuze doelstellingen van de richtlijn en de kwetsbaarheid van beschermde gebieden voor een minder dan goede toestand van het aquatisch milieu, is het echter kennelijk de bedoeling geweest om juist in beschermde gebieden de doelstellingen tijdig en volledig te bereiken en minder gewicht toe te kennen aan eventuele praktische bezwaren die een zekere verlenging zouden kunnen rechtvaardigen.

De conclusie moet daarom zijn dat de gestelde termijn niet voor verlenging in aanmerking komt, aldus Veltman.

Voor meer informatie: Suzanne Klaassen van Vereniging Natuurmonumenten (035) 655 97 50.

De Nieuwkoopse Plassen, één van de natuurgebieden die onder Natura 2000 vallen (foto: P. van Riessen).

