EG-RECHT
en de
PRAKTIJK
van het
WATERBEHEER

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.

EG-RECHT
en de
PRAKTIJK
van het
WATERBEHEER

Mr. H.F.M.W. van Rijswick
Mr. A.A. Freriks
Prof.dr. C.W. Backes
Prof.mr. R.J.G.M. Widdershoven

Boekenreeksnummer 18

stowa

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?
Dit lijvige boekwerk vormt het resultaat van dit onderzoek. Het is voer voor waterschapsjuristen, zeker. Maar ook niet-juridisch ingewijden kunnen - vooral via de samenvatting en de inleidende hoofdstukken - in dit boek de noodzakelijke kennis opdoen over de invloed van Europa op het Nederlandse waterbeheer.

Utrecht, april 2003

Ir. Jacques Leenen
directeur van de STOWA

Inleiding

1	**Inleiding**	**15**
1.1	Waarom dit boek?	16
1.2	Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek	17
1.3	De onderzoeksvragen	18
1.4	De opzet van dit boek	19
1.5	Het gebruik van het boek in de praktijk	20
1.5.1	Zoeken per taak van de waterbeheerder	20
1.5.2	Zoeken per wettelijke bevoegdheid van de waterbeheerder	21
2	**Algemene juridische randvoorwaarden**	**23**
2.1	Inleiding	24
2.2	De implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsorde	26
2.3	Omzetting van richtlijnen	27
2.3.1	Vorm van de omzettingsmaatregel	27
2.3.2	Tijdigheid van de omzetting	30
2.3.3	De inhoud van de omzettingsmaatregel	31
2.3.4	Gelding op het gehele grondgebied van de lidstaat	32
2.3.5	Bevindingen	32
2.4	Richtlijnconforme toepassing en interpretatie	33
2.4.1	Inleiding	33
2.4.2	Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting	33
2.4.3	Remedial richtlijnconforme uitleg	35
2.4.4	Grenzen aan remedial conforme uitleg	37
2.4.5	Bevindingen	40
2.5	Rechtstreekse werking	40
2.5.1	Inleiding	40
2.5.2	Criteria voor rechtstreekse werking	42
2.5.3	Beperkingen van rechtstreekse werking	45
2.5.4	Bevindingen	51
2.6	Sancties wegens schending van EG-recht	52
2.6.1	Inleiding	52
2.6.2	Grondslagen van aansprakelijkheid	52
2.6.3	Wie is waarvoor aansprakelijk?	53
2.6.4	Voorwaarden voor aansprakelijkheid	54
2.6.5	Gedeelde aansprakelijkheid en de mogelijkheid van regres	57
2.6.6	Verdragsschendingsprocedure	59
2.6.7	Bevindingen	62
2.7	Analysekader	63

Richtlijnen

3	**Gevaarlijke stoffenrichtlijn**	**69**
3.1	Algemene toelichting	70
3.2	Verplichtingen voor de lidstaten	72
3.3	Implementatie van de Gevaarlijke stoffenrichtlijn	79
3.3.1	Definities en reikwijdte van de richtlijn	79
3.3.2	Een apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen	82
3.3.3	Het regime voor zwarte-lijststoffen: artikel 3, 5 en 6	82
3.3.4	Het regime voor grijze-lijststoffen: artikel 7	96
3.3.5	De verplichtingen uit artikel 8, 9 en 10	99
3.3.6	Artikel 7, 11 en 13 Meet- en rapportageverplichtingen	101
3.4	Gebreken in de implementatie	101
3.4.1	Implementatie van het begrip lozing	101
3.4.2	Implementatie van het begrip oppervlaktewater	105
3.4.3	Implementatie van het vergunningenregime voor zwarte-lijststoffen	105
3.4.4	Implementatie van het vergunningenregime voor grijze-lijststoffen	107
3.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	108
3.5.1	Algemene regels	108
3.5.2	Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na in beginsel correcte implementatie	109
3.5.3	Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na niet-correcte implementatie	110
3.5.4	Rechtstreeks toepassen van de richtlijn	110
3.6	Richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoel-stellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen (richtlijn 86/280)	112
3.6.1	Algemene toelichting	112
3.6.2	Verplichtingen voor de lidstaten	112
3.6.3	Implementatie in het Nederlandse recht	115
3.6.4	Gebreken in de implementatie	115
3.6.5	Gevolgen voor de praktijk	115
4	**Drinkwaterrichtlijn**	**117**
4.1	Algemene toelichting	118
4.2	Verplichtingen voor de lidstaten	120
4.3	Implementatie van de Drinkwaterrichtlijn	121
4.4	Gebreken in de implementatie	123
4.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	123

5	**Zwemwaterrichtlijn**	**125**
5.1	Algemene toelichting	126
5.2	Verplichtingen voor de lidstaten	127
5.3	Implementatie van de Zwemwaterrichtlijn	133
5.3.1	Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen in het Nederlandse recht	133
5.3.2	Aangewezen wateren	134
5.4	Gebreken in de implementatie	134
5.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	135
6	**Viswaterrichtlijn**	**137**
6.1	Algemene toelichting	138
6.2	Verplichtingen voor de lidstaten	139
6.3	Implementatie van de Viswaterrichtlijn	144
6.3.1	Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen in het Nederlandse recht	144
6.3.2	Aangewezen wateren	145
6.4	Gebreken in de implementatie	145
6.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	146
7	**Schelpdierwaterrichtlijn**	**147**
7.1	Algemene toelichting	148
7.2	Verplichtingen voor de lidstaten	149
7.3	Implementatie van de Schelpdierwaterrichtlijn	153
7.3.1	Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen in het Nederlandse recht	153
7.3.2	Aangewezen wateren	153
7.4	Gebreken in de implementatie	153
7.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	154
8	**Grondwaterrichtlijn**	**155**
8.1	Algemene toelichting	156
8.2	Verplichtingen voor de lidstaten	157
8.3	Implementatie van de Grondwaterrichtlijn	160
8.3.1	Infiltratie van water in de bodem	160
8.3.2	Lozingen van vloeistoffen in de bodem	162
8.3.3	Bouwstoffenbesluit	166
8.3.4	Storten van vaste stoffen op of in de bodem	168
8.4	Gebreken in de implementatie	169
8.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	169
9	**Nitraatrichtlijn**	**171**
9.1	Algemene toelichting	172
9.2	Verplichtingen voor de lidstaten	173
9.3	Implementatie van de Nitraatrichtlijn	177
9.4	Gebreken in de implementatie	182
9.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	184

10	**Richtlijn stedelijk afvalwater**	**187**
10.1	Algemene toelichting	188
10.2	Verplichtingen voor de lidstaten	188
10.3	Implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater	192
10.3.1	Inleiding	192
10.3.2	Wvo	192
10.3.3	Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater	193
10.3.4	Wet milieubeheer	194
10.4	Gebreken in de implementatie	195
10.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	195
11	**IPPC-richtlijn**	**197**
11.1	Algemene toelichting	198
11.2	Verplichtingen voor de lidstaten	199
11.3	Implementatie van de IPPC-richtlijn	203
11.3.1	Reikwijdte	203
11.3.2	Integrale afweging	204
11.3.3	Beschermingsniveau en vergunningvoorschriften	205
11.3.4	Algemene regels	206
11.4	Gebreken in de implementatie	206
11.4.1	Ontbreken integrale afweging bij meerdere lozingen	206
11.4.2	Ontbreken afstemming Gww	207
11.4.3	Afstemming Wm-Wvo	207
11.4.4	Vergunningvoorschriften	208
11.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	209
12	**Habitatrichtlijn**	**211**
12.1	Algemene toelichting	213
12.2	Verplichtingen voor de lidstaten	214
12.2.1	Soortenbescherming	214
12.2.2	Gebiedsbescherming	216
12.3	Implementatie van de Habitatrichtlijn	226
12.3.1	Soortenbescherming	226
12.3.2	Gebiedsbescherming	228
12.3.3	Wetsvoorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet 1998	231
12.4	Gebreken in de implementatie	232
12.4.1	Soortenbescherming	232
12.4.2	Gebiedsbescherming	233
12.5	Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer	238
12.5.1	Soortenbescherming	238
12.5.2	Gebiedsbescherming	238

13 Vogelrichtlijn 243

13.1 Algemene toelichting 245
13.2 Verplichtingen voor de lidstaten 246
13.2.1 Gebiedsbescherming 246
13.2.2 Soortenbescherming 248
13.3 Implementatie van de Vogelrichtlijn 250
13.3.1 Soortenbescherming 250
13.3.2 Gebiedsbescherming 250
13.4 Gebreken in de implementatie 252
13.4.1 Soortenbescherming 252
13.4.2 Gebiedsbescherming 252
13.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer 252
13.5.1 Soortenbescherming 252
13.5.2 Gebiedsbescherming 253

14 MER-richtlijn 255

14.1 Algemene toelichting 256
14.2 Verplichtingen voor de lidstaten 257
14.3 Implementatie van de MER-richtlijn 260
14.3.1 Verplichte MER 260
14.3.2 MER-beoordeling 261
14.3.3 Provinciale verordening 262
14.3.4 Ontheffing 263
14.4 Gebreken in de implementatie 263
14.4.1 Provinciale milieuverordening in relatie tot de MER-beoordelingsprocedure 263
14.4.2 Artikel 7.35 Wm versus artikel 8 van de MER-richtlijn 264
14.4.3 Het omzeilen van de MER-plicht 265
14.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer 267

15 Strategische MER-richtlijn 269

15.1 Algemene toelichting 270
15.2 Verplichtingen voor de lidstaten 272
15.3 Implementatie van de Strategische MER-richtlijn 278
15.4 Gebreken in de implementatie 278
15.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer 278

16 Kaderrichtlijn water 279

16.1 Algemene toelichting 281
16.2 Verplichtingen voor de lidstaten 289
16.3 Implementatie van de Kaderrichtlijn water 325
16.4 Gebreken in de implementatie 334
16.4.1 Enkele verschillen met de huidige richtlijn 76/464 334
16.4.2 Juridische status van de planvormen 336
16.4.3 Passende organisatie 337

16.4.4 Inspanningsverplichting of resultaatsverplichting 339
16.4.5 Puntbronnen, diffuse bronnen en het begrip lozing 341
16.4.6 Uitgangspunten voor het beleid 343
16.4.7 Uitfasering van prioritaire gevaarlijke stoffen 344
16.4.8 Aanpassingen vanwege de gekozen financiering 345
16.4.9 Doorwerking van plannen gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding naar andere beleidsterreinen 345
16.4.10 Handhaving en toezicht 345
16.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer 346
16.5.1 Implementatie en toepassing op centraal niveau 346
16.5.2 Implementatie en toepassing op decentraal niveau 346

De praktijk

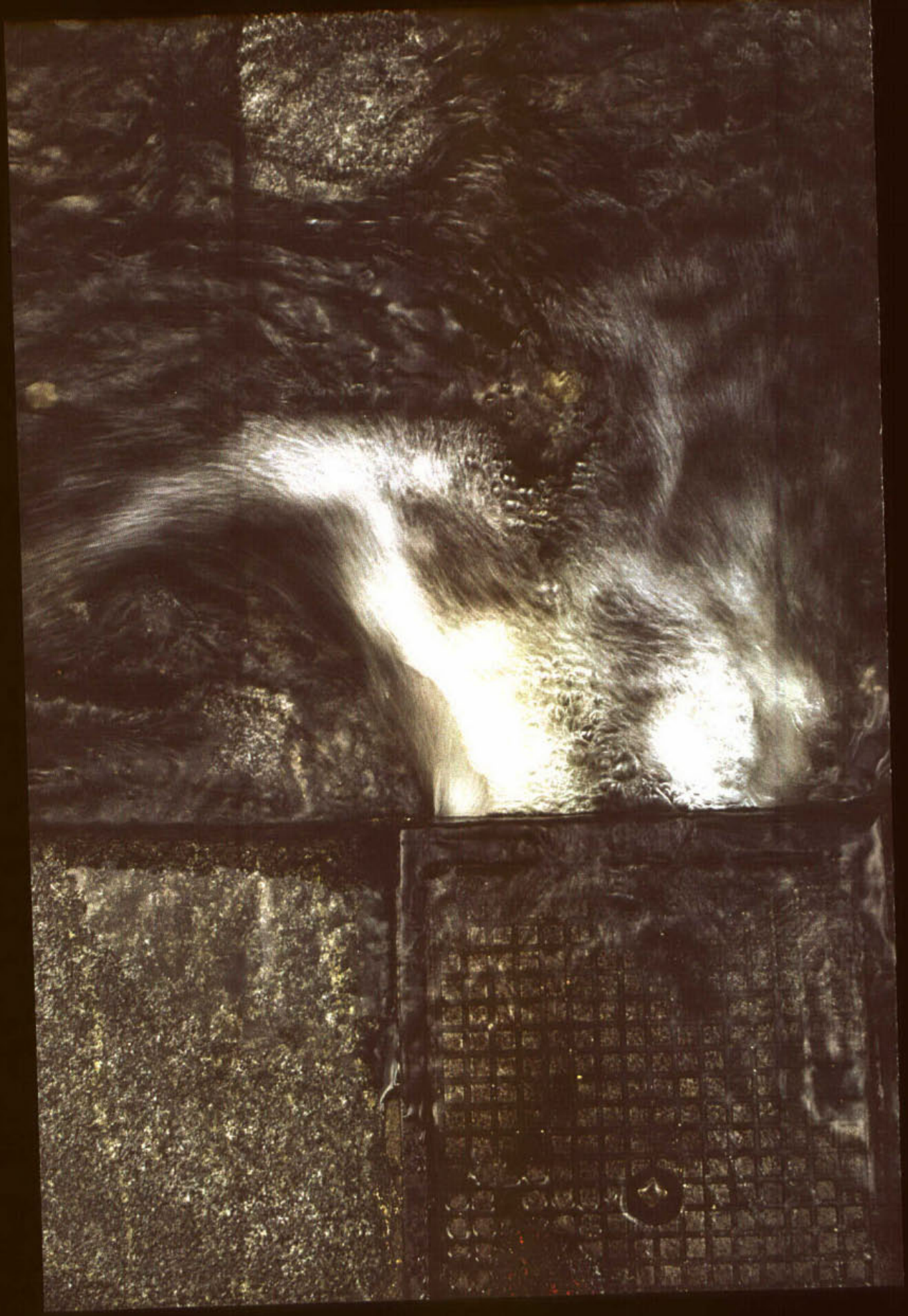
17 Juridische consequenties 353
17.1 Inleiding 354
17.2 Consequenties van Europese richtlijnen per taak van de waterbeheerder 357
17.2.1 Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer 357
17.2.2 Waterkeringbeheer 366
17.2.3 Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer 370
17.2.4 Rioleringsbeheer 385
17.2.5 Grondwaterbeheer 392
17.3 Consequenties van Europese richtlijnen per wettelijke bevoegdheid 399
17.3.1 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding 399
17.3.2 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering 400
17.3.3 Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren 400
17.3.4 Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet 401
17.3.5 Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer 401
17.3.6 Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming 402
17.3.7 Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet 403
17.3.8 Bevoegdheden op grond van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden 403

Jurisprudentieregister 405

Literatuurlijst 409

Afkortingenlijst 414

Inleiding



1 Inleiding

1.1 Waarom dit boek?

In dit boek doen we verslag van het onderzoek naar de consequenties van Europese (water)richtlijnen voor de praktijk van het Nederlandse waterbeheer. Het boek richt zich in het bijzonder op decentrale waterbeheerders: provincies, waterschappen en gemeenten.

Het Nederlandse waterbeleid en de Nederlandse waterregelgeving worden – zoals bekend – in hoge mate bepaald door het Europese recht. Dit betekent dat Nederland op centraal niveau Europese richtlijnen correct moet omzetten en uitvoeren. Verder moeten de decentrale overheden in hun besluitvorming rekening houden met Europeesrechtelijke eisen. Bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen, het vaststellen van peilbesluiten, het sluiten van waterakkoorden, en bij het maken van (waterhuishoudings)plannen en waterbeheersplannen. Daarnaast kunnen Europeesrechtelijke eisen van invloed zijn op feitelijke beheersmaatregelen zoals baggeren, het bestrijden van muskusratten, doorspoelen en het aanbrengen van oeverbeschoeiingen. De Nederlandse waterbeheerders moeten zich kortom bewust zijn van de mogelijke consequenties van Europese regelgeving.

Het komt voor dat Europese regelgeving niet juist wordt uitgevoerd. Dit is het geval als een richtlijn niet goed is geïmplementeerd en een decentrale overheid een besluit neemt op basis van deze incorrecte implementatie. Het kan ook voorkomen dat een richtlijn wel goed is geïmplementeerd, maar dat een decentrale overheid een besluit neemt dat in strijd is met de nationale bepaling. In beide gevallen lopen betrokken overheden het risico dat de door hen genomen besluiten worden vernietigd, bijvoorbeeld omdat direct belanghebbenden of derden een beroep doen op onverenigbaarheid met Europese regelgeving.

Wanneer een besluit is genomen in strijd met richtlijnbepalingen, kan dit zowel voor de decentrale overheid (direct of via de rijksoverheid) als voor de rijksoverheid leiden tot aansprakelijkheid voor de daardoor ontstane schade. Bij de implementatie en uitvoering van een richtlijn moeten de overheden die met deze richtlijn te maken hebben, dus nauwkeurig bekijken of zij eigen taken en verantwoordelijkheden hebben bij de uitvoering van de richtlijn. Ook indien een richtlijn wel correct is geïmplementeerd, dienen de nationaalrechtelijke bepalingen te worden geïnterpreteerd in het licht van de Europese bepalingen. Een goed voorbeeld daarvan vormt het lozing-begrip.

1.2 Doelstelling en reikwijdte van het onderzoek

Het doel van het onderzoek - waarvan dit boek de weerslag vormt - was om Nederlandse waterbeheerders inzicht te verschaffen in de consequenties van de Europese waterregelgeving en hen handvatten te bieden bij het toepassen van deze regelgeving. De handreiking is zowel bedoeld voor decentrale waterbeheerders, als voor de rijksoverheid als beheerder van rijkswateren.
In het onderzoek zijn de volgende richtlijnen onderzocht:

- de richtlijn 76/464 met de bijbehorende dochterrichtlijnen met emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen;
- de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater, viswater en schelpdierwater);
- de Richtlijn stedelijk afvalwater;
- de Grondwaterrichtlijn;
- de Nitraatrichtlijn;
- aanverwante richtlijnen: MER-richtlijn, IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- de Kaderrichtlijn water.

Naast de reeds bestaande richtlijnen is ook de komende Strategische MER-richtlijn relevant. Deze moet vóór 1 juli 2004 zijn geïmplementeerd. Het implementatietraject bevindt zich in de fase van voorbereiding. Hoewel over de wijze van implementatie van deze richtlijn op dit moment (voorjaar 2003) nog geen duidelijkheid bestaat, hebben we er desondanks voor gekozen een beschrijving van deze richtlijn in het boek op te nemen.

De Kaderrichtlijn water hoeft vanwege de driejaarstermijn niet direct geïmplementeerd te zijn, maar het is raadzaam nu al alert te zijn op verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien, zodat direct goed geïmplementeerd en uitgevoerd kan worden.
Nu de Kaderrichtlijn sterk de nadruk legt op de stroomgebiedbenadering en een integrale aanpak, wordt nadrukkelijk de relatie met andere beleidsterreinen erkend. De verwachting is dat dit leidt tot een verdergaande externe integratie. Op dit moment zijn voor de praktijk van het waterbeheer primair de reeds langere tijd bestaande richtlijnen van belang. Dit blijft ook na het van kracht worden van de Kaderrichtlijn het geval. De huidige richtlijnen zullen namelijk lang niet allemaal vervallen. Een deel van de richtlijnen blijft geheel bestaan, een deel vervalt, en een deel vervalt gedeeltelijk. En dat gebeurt allemaal op verschillende tijdstippen. De inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn betekent dus niet dat de oude richtlijnen niet meer interessant zijn voor het onderzoek.

De beoordeling van de richtlijnen heeft zich toegespitst op de rol van waterbeheerders als bevoegd gezag. Dit betekent dat de positie van de waterbeheerder als uitvoerder van activiteiten slechts in beperkte mate aan bod is gekomen, met name waar het gaat om de uitvoering van feitelijke maatregelen. Relevante vraagstukken die aan de orde zijn indien de waterbeheerder zelf aanvrager van besluiten is, hebben we buiten beschouwing gelaten. Verder is in het onderzoek niet ingegaan op het financiële instrumentarium.

1.3 De onderzoeksvragen

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. Tijdens de eerste fase is uiteengezet op welke wijze de Europese waterregelgeving doorwerkt in de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Daarvoor zijn eerst in het algemeen de taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de verschillende overheden toegelicht. Dit is gebeurd op grond van de meest recente jurisprudentie en inzichten. Op basis daarvan is een toetsingskader ontwikkeld, dat als leidraad is gehanteerd bij het beoordelen van de doorwerking van (water)richtlijnen. Bij de formulering van het toetsingskader is gebruik gemaakt van relevante literatuur, jurisprudentie en beleidsstukken ten aanzien van Europese waterregelgeving. Tijdens de eerste fase van het onderzoek is bij wijze van pilot tevens een aantal richtlijnen beoordeeld aan de hand van het toetsingskader.

Onderzoeksvragen fase 1:

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

Tijdens de tweede fase van het onderzoek zijn de overige richtlijnen beoordeeld aan de hand van het geformuleerde toetsingskader. Bij de bespreking van de afzonderlijke richtlijnen wordt tevens beschreven wat de daaruit voortvloeiende verplichtingen zijn voor de waterbeheerders en de aan hen toegekende taken en bevoegdheden. Tevens is per taak/bevoegdheid een overzicht gegeven van de relevante richtlijnen.

Onderzoeksvragen fase 2:

1. Welke algemene aandachtspunten, uitvoerings- en toepassingsproblemen worden gesignaleerd na toetsing van de richtlijnen aan

het in fase 1 geformuleerde toetsingskader en de implementatie van de richtlijnen in het Nederlandse recht?
2. Welke concrete aanbevelingen kunnen ten aanzien van de toepassing van Europese waterregelgeving worden geformuleerd voor de uitvoeringspraktijk?

1.4 De opzet van dit boek

Dit boek bestaat uit drie delen. Het eerste deel (hoofdstuk 1 en 2) schetst de algemene juridische randvoorwaarden die het Europese recht stelt aan de implementatie en toepassing van richtlijnverplichtingen. Er wordt tevens ingegaan op de aansprakelijkheidsrisico's die decentrale waterbeheerders lopen bij een onjuiste toepassing van het Europese recht. Dit mondt uit in een toetsingskader voor de bespreking van de afzonderlijke richtlijnen.

In het tweede deel (hoofdstuk 3 tot en met 16) zetten we per richtlijn uiteen welke verplichtingen eruit voortvloeien, op welke wijze de richtlijn in het Nederlandse recht is geïmplementeerd, welke gebreken in de implementatie in het onderzoek zijn geconstateerd en wat de gevolgen hiervan zijn voor de praktijk van het waterbeheer. Het gaat om de volgende hoofdstukken/richtlijnen:

3. Gevaarlijke stoffenrichtlijn en richtlijn 86/280
4. Drinkwaterrichtlijn
5. Zwemwaterrichtlijn
6. Viswaterrichtlijn
7. Schelpdierwaterrichtlijn
8. Grondwaterrichtlijn
9. Nitraatrichtlijn
10. Richtlijn stedelijk afvalwater
11. IPPC-richtlijn
12. Habitatrichtlijn
13. Vogelrichtlijn
14. MER-richtlijn
15. Strategische MER-richtlijn
16. Kaderrichtlijn water

In het derde deel (hoofdstuk 17) worden de resultaten van het onderzoek voor de waterbeheerders bijeengebracht. Er wordt per taak van de waterbeheerder en per wettelijke bevoegdheid aangegeven of men alert moet zijn op eventuele richtlijnverplichtingen. Door middel van verwijzingen naar paragrafen in deel 2 – waar de consequenties per richtlijn uitvoerig zijn beschreven – kan men opzoeken wat de gevol-

gen van Europese richtlijnen zijn in het concrete geval, zonder het gehele rapport te hoeven lezen.
Het onderzoek is afgesloten in oktober 2002. Met ontwikkelingen na die datum kon slechts sporadisch rekening worden gehouden.

1.5 Het gebruik van het boek in de praktijk

Hoofdstuk 17 biedt de lezer een goede, gebruikersvriendelijke ingang tot het boek. Via deze ingang kan men optimaal profijt trekken van de resultaten van het onderzoek, zonder dat men bij elke afzonderlijke vraag het hele boek hoeft te lezen.
Er wordt kort uiteengezet welke richtlijnen van belang zijn bij het uitoefenen van de betreffende taak of bij het nemen van een bepaald besluit. Vervolgens verwijzen we naar de behandeling van de betreffende richtlijn in het tweede deel van het boek. In dit deel gaan we uitvoerig in op eventuele implementatie- en uitvoeringsvragen en problemen.

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

De benodigde informatie kan men op twee manieren vinden:
→ per taak van de waterbeheerder;
→ per wettelijke bevoegdheid.

1.5.1 Zoeken per taak van de waterbeheerder

Paragraaf 17.2 geeft per waterbeheerderstaak voor elke relevante bevoegdheid aan welke Europese richtlijnen mogelijk consequenties kunnen hebben voor de praktijk van het waterbeheer. Het gaat om de volgende taken en wettelijke bevoegdheden:

1. *Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer:*
   - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen;
   - peilbesluiten;
   - waterakkoorden;
   - vergunning ex artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding;
   - keur;
   - feitelijke maatregelen.

2. *Waterkeringbeheer:*
   - plannen op grond van de Wet op de waterkeringen;
   - keur;
   - feitelijke maatregelen.

3. *Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer:*
   - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen;
   - algemene regels op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
   - vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
   - milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer;
   - provinciale milieuverordening op grond van de Wet milieubeheer;
   - algemene regels op grond van de Wet milieubeheer;
   - vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer;
   - saneringsmaatregelen op grond van de Wet bodembescherming;
   - bevoegdheden op grond van de WHVBZ;
   - feitelijke maatregelen.

4. *Rioleringsbeheer:*
   - waterhuishoudingsplannen;
   - rioleringsplannen op grond van de Wet milieubeheer;
   - vergunningverlening op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
   - vergunningverlening op grond van de Wet milieubeheer.

5. *Grondwaterbeheer:*
   - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen;
   - algemene regels op grond van de Grondwaterwet;
   - vergunningverlening op grond van de Grondwaterwet;
   - milieubeleidsplannen op grond van de Wet milieubeheer;
   - provinciale milieuverordening op grond van de Wet milieubeheer;
   - algemene regels en ontheffingen op grond van de Wet bodembescherming;
   - saneringsmaatregelen op grond van de Wet bodembescherming.

1.5.2 Zoeken per wettelijke bevoegdheid van de waterbeheerder

Paragraaf 17.3 geeft per wettelijke bevoegdheid nog eens aan welke Europese richtlijnverplichtingen mogelijk consequenties hebben voor de praktijk van het waterbeheer.

Het gaat om de volgende wettelijke bevoegdheden:

1. *Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding:*
   - waterhuishoudingsplannen en beheersplannen;
   - peilbesluiten;
   - waterakkoorden;
   - vergunningverlening;
   - feitelijke maatregelen.

2. *Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering:*
   - plannen;
   - feitelijke maatregelen.

3. *Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren:*
   - algemene regels;
   - vergunningverlening.

4. *Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet:*
   - algemene regels;
   - vergunningverlening.

5. *Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer:*
   - milieubeleidsplannen;
   - gemeentelijke rioleringsplannen;
   - provinciale milieuverordening;
   - algemene regels;
   - vergunningverlening.

6. *Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming:*
   - algemene regels;
   - sanering;
   - ontheffing.

7. *Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet:*
   - keur;
   - ontheffing.

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

Algemene juridische randvoorwaarden 2

2.1 Inleiding

De Europese Gemeenschap is inmiddels ruim 45 jaar oud.[1] In die periode is door de Europese instellingen in Brussel een grote hoeveelheid recht tot stand gebracht. Dit recht, dat hierna wordt aangeduid als EG-recht, Europees recht of communautair recht, is belangrijk voor vrijwel alle in Nederland onderscheiden beleidsterreinen, ook voor het waterbeheer. In dit hoofdstuk worden de - voor het waterbeheer relevante - juridische randvoorwaarden in kaart gebracht die het EG-recht stelt aan de implementatie en toepassing ervan in de lidstaat. Voor een goed begrip van de verhouding tussen het EG-recht en het nationale recht is het volgende van belang.

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

Eerst en vooral moet worden opgemerkt dat de rechtsorde die door het EG-recht is gecreëerd een *gedeelde rechtsorde* is, die bestaat uit een communautaire en een nationale component. De taakverdeling tussen beide componenten is in beginsel vrij eenvoudig. Op Europees niveau worden de algemene normen vastgesteld. Behalve in het EG-Verdrag zijn deze te vinden in verordeningen, richtlijnen en beschikkingen (artikel 249 EG). In het waterbeheer maakt Europa vrijwel uitsluitend gebruik van richtlijnen. Al deze regels zijn gericht aan de lidstaten. De taak van de lidstaten is ervoor te zorgen dat de Europese regels daadwerkelijk worden toegepast op het grondgebied van de lidstaat ten opzichte van de burgers en bedrijven. Daartoe moeten zij (doorgaans) wetgeving vaststellen en moeten zij deze wetgeving correct toepassen en handhaven. Bovendien moeten zij zorgdragen voor de mogelijkheid van rechtsbescherming voor het geval er onenigheid ontstaat over de tenuitvoerlegging van het EG-recht. In Nederland is bij de meeste geschillen op het terrein van het waterbeheer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) de bevoegde rechter. In de gedeelde rechtsorde zijn de lidstaten - en de organen die daarbinnen met taken zijn belast - primair uitvoerders van de regels die op EG-niveau zijn vastgesteld. Eigen nationaal beleid is alleen mogelijk, indien en voor zover de EG-regeling dat toestaat.

Binnen de gedeelde rechtsorde wordt de verhouding tussen het EG-recht en het nationale recht beheerst door twee basisbeginselen.[2] In de eerste plaats is dat het *beginsel van (absolute) voorrang* van het EG-recht. De Europese rechtsorde bestaat weliswaar uit twee componenten, een Europese en nationale component, uiteindelijk is er maar één de baas: de Europese component. In het geval van conflicten tussen het EG-recht en het nationale recht moeten de (organen van de) lidstaten daarom het communautaire recht toepassen en de daarmee strijdige bepaling van nationaal recht buiten toepassing laten.[3] De uitleg van het EG-recht wordt daarbij in hoogste instantie bepaald door

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

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

het Hof van Justitie te Luxemburg. Diens uitleg prevaleert bijvoorbeeld ook boven opvattingen van het Nederlandse parlement.

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

De verplichtingen die uit EG-recht voortvloeien, worden doorgaans geformuleerd als verplichtingen voor de lidstaten. Daarmee maakt de EG duidelijk dat zij zich in beginsel niet bemoeit met de institutionele structuur van de lidstaten. Dit is het *beginsel van institutionele autonomie*.[4] Of en in welke mate taken en bevoegdheden die van belang zijn voor de omzetting en toepassing van het EG-recht, zijn gedecentraliseerd, is derhalve een aangelegenheid van de lidstaat. Door de communautaire fixatie op de lidstaat, kan de indruk ontstaan dat communautaire verplichtingen - bijvoorbeeld de verplichtingen uit een richtlijn - uitsluitend zijn gericht op de (organen van de) Staat, casu quo de centrale overheid. Deze indruk is onjuist. De verplichtingen gelden ook voor de uitvoering van het EG-recht door decentrale overheden, zoals waterschappen, en kunnen bijvoorbeeld ook gelden voor diverse aan de overheid gelieerde privaatrechtelijke organisaties.[5] Wel is het een logisch gevolg van het beginsel van institutionele autonomie dat in een verdragsschendingsprocedure van artikel 226 EG uitsluitend de Staat door de EG aansprakelijk kan worden gesteld wanneer ergens in het overheidsapparaat - bijvoorbeeld op decentraal niveau - in strijd wordt gehandeld met het Europese recht.[6]

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

5. *Zaak C-188/89, Forster, Jur. 1990, p. 3313.*

6. Hessel 2000, p. 20-21; *Jans e.a. 2002, p. 41, onder verwijzing naar relevante rechtspraak, bijv. zaak C-8/88, Commissie vs Duitsland, Jur. 1990, p. I-2321. Zie paragraaf 2.6.*

2.2 De implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsorde

De Europese regelgeving voor het waterbeheer is, zoals reeds aangegeven, neergelegd in richtlijnen. Een richtlijn is volgens de definitie van artikel 249 EG voor de lidstaten verbindend ten aanzien van het resultaat, maar laat aan de nationale instanties de bevoegdheid vorm en middelen te kiezen om dat resultaat te bereiken.

In deze definitie valt in de eerste plaats op dat richtlijnen per definitie resultaatsverplichtingen bevatten: richtlijnen zijn immers verbindend voor wat betreft het te bereiken resultaat. Daarmee is overigens niet gezegd dat elke richtlijnbepaling een verplichting tot het bereiken van een concreet resultaat, bijvoorbeeld een emissiebeperking, zou bevatten. Richtlijnbepalingen kunnen ook eisen met betrekking tot de te volgen procedure of de te verrichten inspanningen voorschrijven. In dat geval is het door de bepaling geëiste resultaat, dat de procedures correct worden doorlopen, respectievelijk de inspanningen daadwerkelijk worden verricht. De lidstaat zal alsdan de richtlijn zodanig moeten implementeren, dat deze resultaten in de praktijk worden bereikt.
Uit de definitie van het begrip richtlijn blijkt verder dat een richtlijn zich richt tot lidstaten en niet tot particulieren. Om ervoor te zorgen dat de richtlijn in nationale rechtsorde ten opzichte van particulieren daadwerkelijk wordt toegepast, zullen de nationale autoriteiten derhalve in den regel nadere implementatiemaatregelen moeten nemen ('vorm en middelen moeten kiezen').

In het implementatieproces kunnen diverse fasen worden onderscheiden. Eerst en vooral moet de richtlijn worden omgezet, dat wil zeggen: worden vertaald in nationaal recht. In deze fase kiest de lidstaat de 'vorm en middelen' waarmee het door de richtlijn geëiste resultaat zal worden bereikt. Bovendien vindt in deze fase de inkadering van de richtlijn plaats, waarbij procedures worden gecreëerd of van toepassing verklaard, de bevoegde nationale uitvoeringsinstanties worden aangewezen, enzovoort. Deze fase komt in paragraaf 2.3 aan de orde.
Vervolgens moet de nationale wetgeving waarin de richtlijn is omgezet, door de nationale uitvoeringsinstanties correct, dat wil zeggen: conform de richtlijn, worden toegepast en geïnterpreteerd. Deze richtlijnconforme toepassing kan in twee situaties aan de orde zijn, namelijk in het geval van correcte en incorrecte omzetting. In paragraaf 2.4 wordt op beide vormen nader ingegaan.
In de laatste plaats is er de directe toepassing van zogenoemde rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn. Deze vorm van doorwerking van EG-recht is aan de orde in het geval een richtlijn niet (tij-

dig) correct is omgezet en richtlijnconforme uitleg geen oplossing biedt. De mogelijkheden en grenzen hiervan alsmede de belangrijke vraag onder welke voorwaarden bepalingen van een richtlijn rechtstreeks werkend zijn, komen ter sprake in paragraaf 2.5.

In het algemeen zal in het hiervoor beschreven proces een richtlijn correct worden toegepast. Is dat niet het geval, dan is de vraag relevant welke sancties kunnen worden getroffen. Op nationaal niveau gaat het daarbij vooral om de aansprakelijkheid van de overheid voor schendingen van EG-recht. Op communautair niveau kunnen schendingen van EG-recht aanleiding geven tot een verdragsschendingsprocedure. In paragraaf 2.6 wordt aan beide 'sancties' aandacht besteed, waarbij de aandacht voor de verdragsschendingsprocedure beperkt zal zijn, aangezien deze procedure vooral van belang is voor de Staat en minder voor decentrale waterbeheerders.

2.3 Omzetting van richtlijnen

Om het resultaat van een richtlijn te bereiken, moet die door de lidstaat worden omgezet in nationaal recht. Aan deze omzetting worden door het EG-recht vier eisen gesteld,[7] namelijk met betrekking tot: de vorm van de omzettingsmaatregel (paragraaf 2.3.1), de tijdigheid van de omzetting (paragraaf 2.3.2), de inhoud van de omzettingsmaatregel (paragraaf 2.3.3) en de gelding van de richtlijn voor het gehele grondgebied van de lidstaat (paragraaf 2.3.4).

7. *Van den Gronden 1998, p. 45 e.v.*

2.3.1 Vorm van de omzettingsmaatregel

Hoewel de tekst van artikel 249 EG, die wat betreft de vorm van omzettingsmaatregelen de lidstaat vrijheid lijkt te laten, anders zou kunnen doen vermoeden, stelt het EG-recht op dit punt wel degelijk tamelijk harde eisen. De omzetting van een richtlijn vereist weliswaar niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever, maar het betrokken nationale recht moet wel voldoen aan drie onderling samenhangende eisen. In de woorden van het Hof 'dient het daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren (a), moet de uit de richtlijn voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk zijn (b) en moeten de begunstigden in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties (c)'.[8] Om aan deze eisen te voldoen moeten richtlijnen worden omgezet in 'dwingende bepalingen van intern recht'. Deze omzetting dient met het oog op de rechtszekerheid ten volle, helder en nauwkeurig te gebeuren. In het verlengde hiervan is het bovendien logisch dat een lidstaat de omzetting van een richtlijn niet achterwege kan laten met als argument dat de richtlijn

8. *Zie bijv. recentelijk HvJ EG 10 mei 2001, zaak C-144/99, Commissie vs Nederland.*

in de praktijk reeds wordt toegepast. Dit zou immers tekort doen aan het rechtszekerheidsbelang van de burger. De lidstaten moeten er derhalve niet alleen voor zorgen dat de richtlijn feitelijk wordt toegepast, maar dienen een duidelijke wettelijke context te creëren op grond waarvan deze toepassing juridisch wordt gegarandeerd.
Deze drie eisen hebben een tweeledige achtergrond. In de eerste plaats worden zij gesteld vanuit het EG-rechtelijke belang, dat de omzettingsvorm juridisch waarborgt dat de richtlijn daadwerkelijk wordt toegepast in de lidstaat. In de tweede plaats dienen zij het rechtszekerheidsbelang van de burger, dat deze zijn aan de richtlijn ontleende rechten op basis van de omzettingsmaatregel kan kennen en kan afdwingen bij de nationale rechter. In dit verband dient erop te worden gewezen dat het Hof snel aanneemt dat een richtlijn rechten beoogt toe te kennen aan particulieren. Zo heeft het Hof in de bekende TA-Luftzaken uitgemaakt, dat richtlijnen waarin milieukwaliteitseisen worden gesteld, direct rechten in het leven roepen voor burgers.[9] Dit standpunt is gebaseerd op de overweging dat bij de overschrijding van deze eisen de gezondheid van de mens gevaar loopt. Deze richtlijnen moeten op dit punt daarom zodanig worden omgezet, dat de burger de naleving hiervan kan afdwingen bij de nationale rechter.

9. *Zaak C-59/89, TA Luft (lood), Jur. 1991, p. I-2607; zaak C-361/88, (zwaveldioxide), Jur. 1991, p. I-2567.*

De genoemde eisen leiden ertoe dat op communautair niveau een duidelijke voorkeur bestaat voor de omzetting van richtlijnen met behulp van algemeen verbindende voorschriften. Dit kunnen voorschriften van de centrale wetgever zijn (formele wetten, AMvB's, ministeriële regelingen), maar ook van decentrale wetgevers (gemeente, provincie, waterschap). Van alternatieve omzettingsinstrumenten met een geringere rechtskracht moet de EG in het algemeen niet veel hebben. In de rechtspraak van het Hof worden deze veelal ge(dis)kwalificeerd als 'eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd'.[10] Omdat zij daarom geen volledige gelding van de richtlijn kunnen verzekeren en particulieren er geen beroep op kunnen doen, worden zij als omzettingsinstrument niet geaccepteerd.
Spitst men het voorafgaande toe op de omzettingsinstrumenten die men op het terrein van het water en relevante verwante terreinen kan tegenkomen, dan kan het volgende worden opgemerkt. Omzetting van richtlijnen door *buitenwettelijke* plannen, circulaires en dergelijke kan vanuit de EG-rechtelijke optiek in elk geval niet door de beugel. Het Hof beschouwt deze instrumenten als 'eenvoudige administratieve praktijken', die onvoldoende garanties bieden voor de daadwerkelijke naleving van de richtlijn en bovendien door de burger niet kunnen worden ingeroepen bij de rechter. Of omzetting door wettelijke plannen toelaatbaar is, hangt af van de verbindendheid van het

10. *Bijv. zaak C-339/87, Jur. 1990, p. I-851.*

plan. In het verleden heeft het Hof ten aanzien van de Indicatieve Meerjarenprogramma's (IMP's) uit de toenmalige Wvo, waarmee Nederland de Zwemwater- en Drinkwaterrichtlijn beoogde om te zetten, bepaald dat zij geen goed omzettingsinstrument zijn.[11] Deze plannen hebben geen dwingend rechtskarakter, aangezien zij slechts als leidraad fungeren voor kwaliteitsbeheerders. Om vergelijkbare redenen kan volgens de ABRvS een richtlijn niet worden omgezet met behulp van een planologische kernbeslissing. In een uitspraak van 11 januari 2000 overwoog de Afdeling in dit verband dat de PKB, het Structuurschema groene ruimte, niet kon gelden als implementatie van bepalingen van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, 'aangezien het geen algemeen verbindende voorschriften bevat'.[12] Omzetting met behulp van bestemmingsplannen is in beginsel wel toegestaan, omdat deze plannen in het systeem van de Wet op de ruimtelijke ordening bindend zijn. In een concrete situatie kan dit instrument overigens toch tekort schieten vanwege de inhoudelijk beperkte strekking, het overgangsrecht en de veelal te ruime vrijstellingsmogelijkheden.[13] Al met al kan worden geconcludeerd dat de omzetting van dwingende richtlijnverplichtingen door middel van wettelijke plannen alleen is toegestaan wanneer het plan bindend is en afwijking ervan derhalve niet is toegestaan. Bovendien moeten burgers zich bij de rechter kunnen beroepen op de naleving van de in het plan vervatte richtlijnnormen.

11. *Zaak 96/81, Jur. 1982, p. 1791; zaak 97/81, Jur. 1982, p. 1819.*

12. *ABRvS 11 januari 2000, AB 2000/301, m.nt. Backes.*

13. *Aldus Backes (2000, p. 24-27) in verband met de omzetting van de Habitatrichtlijn door middel van bestemmingsplannen.*

Ten slotte past een opmerking over de omzetting van richtlijnnormen met behulp van convenanten en overeenkomsten. Gelet op de hiervoor genoemde eisen zal het niet verbazen dat het Hof ten aanzien hiervan zeer kritisch is. Daarbij is van belang dat er onduidelijkheid kan bestaan over de afdwingbaarheid van convenanten, dat - voor zover een convenant al bindend is - het gevaar bestaat van opzegging en ontbinding en dat het sluiten van convenanten in beginsel vrijwillig geschiedt, zodat zich het verschijnsel van free riders kan voordoen. In algemene zin biedt het convenant dan ook geen verzekering dat de richtlijn daadwerkelijk volledig zal worden toegepast. Toch kunnen convenanten een rol spelen bij de omzetting van richtlijnen. In sommige richtlijnen worden zij zelfs uitdrukkelijk als omzettingsinstrument genoemd. Een algemene eis van het Hof - die derhalve geldt ongeacht of zij richtlijnomzetting door convenanten met zoveel woorden toestaat - is wel dat de algemene gelding van het convenant wettelijk wordt gegarandeerd. Dit kan bijvoorbeeld door een algemeenverbindendverklaring van het convenant of door een wettelijke vangnetregeling voor hen die niet door het convenant zijn gebonden. Daarbovenop worden in het geval de richtlijn geen uitdrukkelijke melding maakt van omzetting door convenanten, extra wettelijke eisen gesteld.[14] De wet zal de inhoud van het convenant of overeen-

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

komst moeten preciseren en zal bovendien moeten voorzien in maatregelen wanneer van de richtlijn wordt afgeweken. Al met al dient omzetting door middel van een convenant of overeenkomst derhalve gepaard te gaan met een wettelijk kader dat zelf al voldoet aan de richtlijn.

2.3.2 Tijdigheid van de omzetting

Richtlijnen bevatten termijnen die bepalen voor welk tijdstip de omzetting een feit moet zijn. Zolang deze termijn nog niet is verstreken, kan de lidstaat geen verwijt worden gemaakt dat de richtlijn nog niet is vertaald in nationaal dwingend recht. Op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) moeten de lidstaten in de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn - doorgaans de dag van de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen - en het einde van de omzettingstermijn zich wel onthouden van maatregelen die in de woorden van het Hof 'de verwezenlijking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen'.[15] Daarbij moet worden gedacht aan het vaststellen van nieuwe regelgeving die met de richtlijn in strijd is, of aan het nemen van besluiten die haaks staan op hetgeen binnenkort op grond van de richtlijn moet worden bereikt.[16]

> Interessant in dit verband is een uitspraak van de ABRvS van 11 juli 2001,[17] waarin de vraag aan de orde was welke verplichtingen op het moment van het bestreden besluit op de betrokken bestuursorganen rustten in het kader van de bescherming van een op grond van de Habitatrichtlijn beschermd gebied. De Afdeling overwoog: '(t)en tijde van het bestreden besluit was de communautaire lijst, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, ondanks het verstrijken van de in artikel 4, derde lid, van de Habitatrichtlijn opgenomen termijn, nog niet vastgesteld zodat de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn nog niet golden. (...)
> De Afdeling is van oordeel dat het beginsel van gemeenschapstrouw (artikel 10 EG) meebrengt dat de lidstaat en hun organen zich in een geval als dit gedurende de termijn tussen de inzending van een lijst als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en de vaststelling van de lijst door de Commissie, dienen te onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.'

Tenzij de richtlijn zelf voorziet in de mogelijkheid van verlening van uitstel van de omzettingstermijn - hetgeen sporadisch voorkomt - moet de lidstaat de richtlijn binnen de gestelde termijn omzetten. Excuses voor een te late omzetting worden door het Hof eigenlijk nooit geaccepteerd.[18] Zo kan een lidstaat zich niet beroepen op moei-

15. *Zaak C-129/96, Inter-Environnement, Jur. 1997, p. I-7411.*

16. *Zie behalve de hierna vermelde uitspraak ook, ABRvS 27 maart 2001, Derde Haven, MR 2001/11, nr. 32, m.a. Freriks, waarin de Afdeling de goedkeuring van een bestemmingsplan toetste aan de Habitatrichtlijn terwijl de desbetreffende bepalingen nog niet in werking waren getreden.*

17. *ABRvS 11 juli 2001, MR 2001/12, nr. 38; M en R 2002/3, nr. 39, m.nt. Verschuuren.*

18. *Vgl. Van den Gronden 1998, p. 50 e.v.*

lijkheden in de interne staatsorganisatie, constitutionele problemen, ingewikkelde staatshervormingen, decentralisatie en spreiding van bevoegdheden en dergelijke. Evenmin wordt - zoals hiervoor al opgemerkt - het verweer geaccepteerd dat de richtlijn in de praktijk reeds wordt toegepast. Ten slotte kunnen ook de in paragraaf 2.4 en 2.5 te bespreken doorwerkingsinstrumenten van richtlijnconforme uitleg en de directe toepassing van rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen niet afdoen aan de plicht tot omzetting. Volgens het Hof verschaffen deze instrumenten niet de helderheid en nauwkeurigheid die met het oog op de rechtszekerheid noodzakelijk is.[19] Hoewel de doorwerking van de richtlijn alsdan (ook) juridisch is verzekerd, kan de lidstaat daarom toch worden veroordeeld vanwege schending van zijn omzettingsplicht.

19. *Vgl. bijv. zaak C-144/99, AB 2001/314, m.nt. FHvdB; NTER 2001, p. 242, met commentaar Loos.*

2.3.3 De inhoud van de omzettingsmaatregel

De belangrijkste eisen die het Hof stelt aan de inhoud van de omzettingsmaatregelen, zijn hiervoor - bij de bespreking van de vorm - al vermeld: de omzetting dient inhoudelijk nauwkeurig, duidelijk en volledig te geschieden. Deze eisen vloeien voort uit de rechtszekerheid en garanderen dat het resultaat van de richtlijn ten volle wordt gehaald. Daarbij is het niet zonder belang dat het Hof het vereiste van nauwkeurigheid nog aanscherpt wanneer de richtlijn betrekking heeft op het 'gemeenschappelijk erfgoed' van de EG. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water.[20] De achtergrond van deze rechtspraak is dat, hoewel (ook) deze richtlijnen zijn gericht tot de afzonderlijke lidstaten, deze lidstaten bij de uitvoering ervan wel het gemeenschappelijk erfgoed van de EG beheren.[21] Daarom is een nauwkeurige en duidelijke omzetting in dwingende en afdwingbare bepalingen van nationaal recht van nog groter belang.

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

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

21. *Vgl. Veltkamp 1998, p. 82-84.*

2.3.4 Gelding op het gehele grondgebied van de lidstaat

De omzetting moet ten slotte zodanig zijn, dat de bepalingen van de richtlijn van kracht zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat. Daarmee is niet gezegd dat omzetting uitsluitend kan geschieden door wettelijke maatregelen van het centrale niveau. Zoals in paragraaf 2.1 is opgemerkt, 'bemoeit' de EG zich vanwege het beginsel van institutionele autonomie niet met de verdeling van omzettingsbevoegdheden binnen de lidstaat. Of, zoals het Hof het stelt, de lidstaten hebben de vrijheid deze bevoegdheden 'intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen'.[22] Wel zal het samenstel van centrale en decentrale omzettingsmaatregelen moeten gelden voor het gehele grondgebied van de lidstaat. Wordt aan deze eis niet voldaan, omdat een decentrale overheid in gebreke is gebleven, dan wordt de lidstaat wegens niet-nakoming van de omzettingsplicht door het Hof veroordeeld. In Nederland vindt - anders dan in federale staten als België en Duitsland - omzetting van richtlijnen overigens vrijwel steeds plaats op het niveau van de centrale overheid.[23]

22. *Bijv. zaak 96/81, Zwemwaterrichtlijn, Jur. 1982, p. 1791; zaak 227-230/85, Commissie vs België, Jur. 1988, p. 1.*

23. *Een uitzondering vormt de Nitraatrichtlijn die voor wat betreft de normen voor het opbrengen van mest in kwestbare gebieden, op provinciaal niveau moet worden omgezet. Zie hoofdstuk 9.*

2.3.5 Bevindingen

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

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

2.4 Richtlijnconforme toepassing en interpretatie

2.4.1 Inleiding

Ingevolge de rechtspraak van het Hof is de nationale rechter verplicht om, binnen het kader van zijn bevoegdheden, het nationale recht zoveel mogelijk te interpreteren in het licht van de bewoordingen van het doel van een richtlijn.[24] Deze plicht tot richtlijnconforme uitleg geldt zowel voor het nationale recht dat speciaal ter omzetting van de richtlijn is ingevoerd, als voor ander nationaal recht. Daarbij maakt het niet uit of het nationale recht van eerdere of latere datum is dan de betreffende richtlijn. Bovendien geldt de plicht tot conforme uitleg niet alleen voor rechtstreeks werkende bepalingen van EG-recht, maar ook voor niet-rechtstreeks werkende bepalingen.
Het Hof heeft zich tot nu toe niet uitdrukkelijk uitgelaten over de vraag of ook op (decentrale) overheidsorganen de verplichting tot conforme uitleg rust. In de nationale rechtspraak wordt er vanuit gegaan dat overheidsorganen daartoe wel verplicht zijn. Ons inziens ligt dit ook voor de hand. Immers, gaat men van het tegendeel uit en acht men deze organen niet bevoegd tot conforme toepassing, dan zouden zij gedwongen worden besluiten te nemen die in een beroepszaak de toetsing door de wel richtlijnconform interpreterende rechter niet doorstaan.[25] Bovendien zouden in dat geval particulieren gedwongen worden om een beroepszaak bij de rechter aan te spannen teneinde de hen door de richtlijn verleende rechten te effectueren. Dat is op z'n minst niet erg aantrekkelijk. Al met al kan daarom worden geconcludeerd dat voor zover de rechter overgaat tot richtlijnconforme uitleg van nationale regelgeving, ook overheidsorganen hiertoe bevoegd en gehouden zijn.

Richtlijnconforme uitleg wordt toegepast in twee situaties,[26] namelijk als methode van rechterlijke interpretatie bij correcte omzetting van een richtlijn (paragraaf 2.4.2), en als hulpmiddel om de incorrecte omzetting van een richtlijn te herstellen (paragraaf 2.4.3). In het laatste geval, dat wordt aangeduid als pathologische conforme uitleg of *remedial* conforme interpretatie, wordt een nationale omzettingsbepaling die in strijd is met de richtlijn, uitgelegd in overeenstemming met deze richtlijn. Het belang van dit onderscheid is dat - zoals hierna zal blijken - de tweede (remedial) vorm van conforme uitleg beduidend meer omstreden is dan de eerste. Hieraan moet overigens worden toegevoegd dat lang niet altijd even duidelijk is met welke vorm van conforme uitleg men te maken heeft.

2.4.2 Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting

Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting komt men vooral tegen wanneer de nationale omzettingswetgeving termen of begrip-

24. *Vgl. zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jur. 1984, p. 189, en zaak 106/89, Marleasing, Jur. 1990, p. I-4135.*

25. *Analoog aan de redenering die het Hof in de zaak Fratelli Costanzo hanteert ter adstructie van de stelling dat bestuursorganen verplicht zijn rechtstreeks werkende richtlijnbepaling toe te passen. Zie paragraaf 2.5.*

26. *Betlem 1994, p. 105-106; Prechal 1995, p. 213-216.*

pen gebruikt die teneinde aan de omzettingsverplichting te voldoen - blijkens de wet zelf of de toelichting hierop - moeten worden begrepen in de betekenis die een richtlijn daaraan geeft. In dat geval zal de nationale rechter zich bij de uitleg van deze (nationale) begrippen en termen uiteraard moeten conformeren aan de uitleg die hieraan in de richtlijn en in de rechtspraak van het Hof over die richtlijn wordt gegeven. De nationale rechter gebruikt alsdan de 'hogere' regel van gemeenschapsrecht om het nationale recht correct te kunnen toepassen. In het algemeen wordt dit niet omstreden geacht.[27]

27. *Jans e.a. 2002, p. 139.*

Een goed voorbeeld van deze vorm van conforme uitleg op het terrein van de waterregelgeving biedt het communautaire begrip 'lozing'. Dit begrip staat centraal in de - in het vervolg van dit rapport nog uitvoerig te bespreken - richtlijn 76/464/EEG, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd. Het wordt daarin omschreven als: iedere handeling waarbij de in lijst I (zwarte lijst) en lijst II (grijze lijst) van de bij de richtlijn behorende bijlage genoemde stoffen in de in lid 1 bedoelde wateren worden gebracht. In de richtlijn wordt ten aanzien van de lozing van deze stoffen vervolgens aan de lidstaten een door de richtlijn nader gespecificeerde vergunningplicht voorgeschreven. Om deze vergunningplicht te realiseren heeft Nederland artikel 1, eerste en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit bij deze bepaling zodanig gewijzigd, dat de reikwijdte van de vergunningplicht op grond van de Wvo (in elk geval) elke lozing in de zin van de richtlijn omvat.[28] In de nationale bestuurspraktijk en in de rechtspraak worden deze nationale reikwijdtebepalingen sindsdien conform het lozing-begrip uit de richtlijn toegepast en geïnterpreteerd. Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van de ABRvS van 2 november 2000.[29]

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

> In de uitspraak van de ABRvS van 2 november 2000 was aan de orde de weigering van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Rijnland om een Wvo-vergunning te verlenen voor het toepassen van zestien gecreosoteerde houten palen als oeverbeschoeiing in een sloot bij Gouda. In verband met de vraag of deze toepassing viel onder de vergunningplicht op grond van de Wvo, overweegt de Afdeling dat het Hof van Justitie in zijn arrest van 29 september 1999 in de zaak C-232/97 'heeft verklaard dat begrip "lozing" in artikel 1, lid 1 sub d, van richtlijn 76/464/EEG, aldus dient te worden uitgelegd dat het door een persoon in het oppervlaktewater brengen van met creosootolie behandelde houten palen daaronder valt. Gelet hierop hebben verweerders de aangevraagde activiteit terecht aangemerkt als een lozing waarop het vergunningstelsel als bedoeld in artikel 1 lid 3 Wvo in samenhang met artikel 4 lid 1 Uitvoeringsbesluit artikel 1 lid 3 Wvo (het uitvoeringsbesluit), in beginsel betrekking heeft.'

29. *ABRvS 2 november 2000, AB 2001/51, m.nt. Van Rijswick.*

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

2.4.3 Remedial richtlijnconforme uitleg

Behalve als onomstreden interpretatiemethode om nationale termen en begrippen EG-rechtconform toe te passen, wordt richtlijnconforme uitleg ook gebruikt als methode om omzettingsfouten te corrigeren. In dat geval voldoet het nationale omzettingsrecht niet aan de in paragraaf 2.2 vermelde Europeesrechtelijke eisen voor correcte omzetting: de omzetting is inhoudelijk onvoldoende nauwkeurig, duidelijk of volledig geschied, of is anderszins in strijd met de richtlijn. Toch wordt een correcte toepassing van de richtlijn bereikt door het nationale recht 'te lezen' conform de richtlijn. De omzettingsfout wordt als het ware weggeïnterpreteerd.
Een mooi voorbeeld - buiten het terrein van het waterbeheer - biedt de uitspraak van de Afdeling geschillen van de Raad van State in de ATM-zaak.[30] Het ging in deze zaak om de verhouding tussen het toenmalige artikel 10.36a van de Wet milieubeheer en het toen geldende artikel 4, zesde lid, tweede alinea, van richtlijn 84/361, betreffende grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. Volgens de Wet milieubeheer kon de export van afvalstoffen worden verboden wanneer dat 'de uitvoering van door de Minister van VROM opgestelde plannen en programma's voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen in gevaar zou brengen'. De richtlijn achtte een exportverbod echter slechts geoorloofd wanneer dit 'de uitvoering van de programma's die krachtens artikel 12 van richtlijn 78/319/EEG of artikel 6 van richtlijn 76/403/EEG zijn opgesteld, in gevaar brengt'.

> De Afdeling vergelijkt beide bepalingen met elkaar en concludeert dat de Nederlandse wetgeving te ruim is gesteld, omdat deze een belemmering van de export mogelijk maakt op gronden die niet stroken met die van de richtlijn. Zij ziet dit als een onvolkomenheid in de implementatie. In dit geval besluit de Afdeling tot conforme interpretatie van artikel 10.36a over te gaan: de aan dit artikel klevende onvolkomenheid kan *'gelet op de aard en omvang daarvan, (...) worden opgelost door dit artikellid te interpreteren conform de tekst en de strekking van de toepasselijke richtlijnen'.*

30. *AGRvS 15 december 1994, AB 1996/29.*

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

Alvorens daartoe over te gaan, wordt eerst een ander voorbeeld van richtlijnconforme uitleg uit de nationale rechtspraak vermeld, dat wat betreft de toepasselijke richtlijn wel van belang is voor het waterbeheer. Het gaat om de uitspraak van de ABRvS van 31 maart 2000, inzake het bestemmingsplan 'Buitengebied Texel'.[31] In deze zaak was onder meer aan de orde of de goedkeuring door GS van Noord-Holland van de plandelen waarin militair gebruik werd toegestaan, in strijd was met de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Afdeling stelt eerst vast dat het in deze plandelen begrepen gebied als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn moet worden aangemerkt en dat zij binnen de reikwijdte van artikel 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn valt. In artikel 6 lid 2 is bepaald dat 'de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben'.
In de vervolgoverwegingen gaat de Afdeling eerst principieel in op de verhouding tussen richtlijnconforme uitleg en het andere - in paragraaf 2.4 te bespreken - instrument van doorwerking van EG-recht, de rechtstreekse werking. Kort samengevat luidt het standpunt van de Afdeling, dat de nationale rechter eerst dient na te gaan of het van toepassing zijnde nationale recht richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd, voordat hij toekomt aan de vraag of een bepaling van een richtlijn rechtstreekse werking heeft. Deze voorkeursvolgorde is daarmee in Nederland geldend recht.

31. *ABRvS 31 maart 2000, AB 2001/302, m.nt. Backes.*

Voor de volgorde - eerst richtlijnconforme uitleg, dan rechtstreekse werking - valt veel te zeggen.[32] In de eerste plaats worden bij richtlijnconforme uitleg tegenstellingen tussen EG-recht en nationaal recht met elkaar verzoend. In de Europese rechtsorde, waarin nationaal en EG-recht loyaal met elkaar moeten samenwerken, is dit in algemene zin te prefereren boven het centraal stellen van het conflict tussen beide rechtsstelsels, hetgeen bij rechtstreekse werking geschiedt. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat conforme uitleg minder ingrijpend en fijnmaziger is dan rechtstreekse werking en derhalve beter past bij het subsidiariteitsbeginsel. Ten slotte ligt de voorrang

32. *Vgl. Jans e.a. 2002, p. 145.*

voor conforme uitleg ook voor de hand omdat de reikwijdte van dit instrument ruimer is, namelijk ook betrekking heeft op niet rechtstreeks werkend EG-recht. In geval van richtlijnconforme uitleg hoeft daarom de vraag naar de rechtstreekse werking van een richtlijnbepaling niet te worden opgeworpen. Gegeven het feit dat de beantwoording van deze vraag veelal de nodige hoofdbrekens vergt, is dat op zich al winst.

Na deze principiële stellingname keert de Afdeling terug naar de zaak zelf. Daarbij maakt zij onderscheid tussen de gedeelten van de bestreden plandelen die niet zijn aangewezen als staatsnatuurmonument in de zin van de Natuurbeschermingswet, en de gedeelten waarvoor dit wel geldt.

Ten aanzien van niet als staatsnatuurmonument aangewezen gedeelten overweegt de Afdeling dat, nu geen algemeen verbindende voorschriften van toepassing zijn die bedoeld zijn als implementatie van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn, deze richtlijnbepaling in zoverre niet is omgezet in het Nederlands recht. Bovendien is wegens het ontbreken van algemeen verbindende voorschriften in dit geval richtlijnconforme interpretatie van het nationale recht om het implementatiegebrek te helen, niet mogelijk. Vervolgens komt dan de vraag naar de rechtstreekse werking van artikel 6, lid 2, van deze richtlijn aan de orde. Op deze vraag wordt in paragraaf 2.4 nader ingegaan.
Ten aanzien van wel als staatsnatuurmonument aangewezen gedeelten overweegt de Afdeling dat daarop de vergunning- en ontheffingsbevoegdheden van de artikelen 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet van toepassing zijn. Deze bepalingen kunnen richtlijnconform worden geïnterpreteerd. Voor deze plandelen geldt daarom het uit de aanwijzing als staatsnatuurmonument voortvloeiende richtlijnconform geïnterpreteerde rechtsregiem. Omdat verweerder niet aan dit rechtsregiem heeft getoetst, is de goedkeuring van deze plandelen niet deugdelijk gemotiveerd en dus in strijd met artikel 3:46 Awb. Bovendien is de goedkeuring in strijd met artikel 3:2 Awb onzorgvuldig voorbereid.

2.4.4 Grenzen aan remedial conforme uitleg

De hiervoor beschreven voorbeelden maken duidelijk dat richtlijnconforme uitleg - ook wanneer dit instrument wordt ingezet om omzettingsgebreken te helen - voorrang heeft op rechtstreekse werking. Ze maken ook duidelijk dat deze vorm van interpretatie bijzonder creatief door de rechter kan worden ingezet. Het instrument kent echter ook zijn grenzen. Deze grenzen worden hierna weergegeven vanuit de optiek van de rechter, maar gelden mutatis mutandis ook voor het bestuur.[33]

33. *Vgl. Jans e.a. 2002, p. 142 e.v.*

Grenzen vanuit de positie van de rechter

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

Grenzen vanuit rechtszekerheid

De bezwaren tegen richtlijnconforme uitleg uit het oogpunt van rechtszekerheid liggen in het verlengde van de bezwaren vanuit de positie van de rechter. Conforme uitleg heeft als gevolg dat een nationale wetsbepaling anders moet worden gelezen dan de burger op basis van de tekst van die bepaling zou kunnen en mogen veronderstellen. Dit staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit bezwaar doet zich met name gevoelen bij de zogenoemde conforme uitleg contra legem, met andere woorden: wanneer de conforme uitleg leidt tot een interpretatie die in strijd is met de nationale bepaling. Dit wordt in de nationale rechtspraak daarom afgewezen.[34] Minder problematisch is conforme uitleg in het geval de nationale bepaling flexibel is geformuleerd, zodat zij voldoende interpretatieruimte biedt om het richtlijnconforme resultaat te construeren.

34. *ABRvS 29 mei 2001, JB 2001/179.*

Horizontale en omgekeerde verticale effecten

Een algemeen uitgangspunt in de rechtspraak van het Hof is dat richtlijnen op zichzelf, zonder correcte omzetting in het nationale recht, geen verplichtingen kunnen scheppen voor particulieren. Deze rechtspraak is met name ontwikkeld in het kader van het leerstuk van de rechtstreekse werking en wordt in paragraaf 2.5 nog uitvoerig besproken. Kort en goed komt het standpunt van het Hof erop neer dat een particulier zich ten opzichte van een andere particulier niet kan beroepen op een rechtstreekse werkende, niet-omgezette richtlijnbepaling (verbod van horizontale werking), en dat de overheid op basis van uitsluitend een niet-omgezette richtlijn in beginsel geen recht-

streeks werkende verplichtingen mag opleggen aan een particulier (verbod van omgekeerde verticale werking). Hoewel de rechtspraak van het Hof niet in alle opzichten duidelijk is,[35] lijken beide verboden ook te gelden voor de remedial richtlijnconforme uitleg. In elk geval gaan de Nederlandse hoogste rechters hiervan uit: deze interpretatiemethode mag er - volgens de Hoge Raad - derhalve niet toe leiden dat lasten uit de niet-omgezette richtlijn worden opgelegd aan een particulier in zijn horizontale relatie tot een andere particulier,[36] en is - naar het oordeel van de ABRvS - evenmin toelaatbaar wanneer de overheid met behulp hiervan verplichtingen uit een dergelijke richtlijn oplegt aan particulieren.[37]

> In de uitspraak van de ABRvS was aan de orde de weigering door het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen om een aantal 'geneesmiddelen' te plaatsen op de lijst van aangemelde homeopathische farmaceutische producten. Deze weigering was in overeenstemming met een Geneesmiddelenrichtlijn, maar in strijd met het nationale recht. Volgens dit nationale (overgangs)recht, zoals dat moest worden begrepen volgens de tekst van de desbetreffende bepalingen en de toelichting, hadden de producten wel op de lijst moeten worden geplaatst. Omdat het nationale recht geen ruimte liet voor een andere uitleg, was de Afdeling van mening dat het 'geen aanknopingspunt voor richtlijnconforme interpretatie' bood (verbod van contra legem richtlijnconforme uitleg). Naar aanleiding van de stelling van het College dat Nederland met het overgangsrecht op onjuiste wijze uitvoering had gegeven aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen, overwoog de Afdeling *'dat volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie een lidstaat die de door de richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, dat feit niet aan justitiabelen kan tegenwerpen'*. Kort en goed: vanwege het verbod van omgekeerde verticale werking kon de niet-omgezette richtlijn geen basis zijn voor de weigering.

Ter relativering dient overigens te worden opgemerkt dat het in deze uitspraak door de Afdeling geproclameerde verbod van omgekeerde verticale werking van conforme uitleg speelt in een tweepartijenrelatie, waarin de overheid staat tegenover de burger. In (potentiële) driepartijenverhoudingen ligt de zaak genuanceerder. Daarmee wordt gedoeld op de op het terrein van het waterbeheer veel voorkomende situatie, dat de ene particulier, bijvoorbeeld een milieugroep, in een rechtszaak tegen een door een bestuursorgaan verleende vergunning, beroep doet op een niet correct omgezette richtlijn. Honorering van dit beroep door middel van conforme uitleg zal betekenen dat de vergunninghouder in een ongunstigere positie wordt gebracht. Op deze situatie wordt nog ingegaan in paragraaf 2.5.3 bij bespreking van de rechtstreekse werking. Op deze plaats volstaan we met de vaststelling dat dit in het algemeen niet problematisch wordt geacht.

35. *In standaardarresten als Von Colson en Kamann en Marleasing had het Hof geen problemen met de horizontale effecten van richtlijnconforme uitleg; in zaak C-168/95, Arcaro, Jur. 1996, p. I-4705, stelt het Hof daarentegen in algemene bewoordingen, dat de plicht tot conforme uitleg haar begrenzing vindt wanneer een dergelijke uitlegging ertoe leidt, dat aan een particulier een door een niet-omgezette richtlijnopgelegde verplichting wordt tegengeworpen.*

36. *HR 25 oktober 1996, Pink Floyd, RvdW 1996, 206.*

37. *ABRvS 29 mei 2001, JB 2001/179.*

2.4.5 Bevindingen

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

a. De nationale rechter en het bestuur zijn binnen de grenzen van hun bevoegdheid in beginsel verplicht het nationale recht zowel wat betreft rechtstreeks als niet-rechtstreeks werkende bepalingen richtlijnconform uit te leggen en toe te passen.
b. Richtlijnconforme uitleg van nationale termen en begrippen in geval van (correcte) omzetting door verwijzing naar de richtlijn is niet omstreden, en is derhalve zonder meer een plicht voor rechter en bestuur.
c. Richtlijnconforme uitleg om omzettingsgebreken te herstellen (remedial conforme uitleg), is wel omstreden en daarom gebonden aan drie grenzen:
   - teneinde de rechter niet te zeer te dwingen in de rol van wetgever-plaatsvervanger is deze vorm van conforme uitleg alleen toegestaan indien de verschillen tussen het nationale en Europese recht niet te groot zijn;
   - met het oog op de rechtszekerheid is richtlijnconforme uitleg contra legem niet toegestaan;
   - richtlijnconforme uitleg in een tweepartijenrelatie mag er niet toe leiden dat aan particulieren verplichtingen uit de niet-omgezette richtlijn worden opgelegd. In (potentiële) driepartijenrelaties geldt deze beperking niet.
d. Richtlijnconforme uitleg heeft als doorwerkingsinstrument voorrang op rechtstreekse werking.

2.5 Rechtstreekse werking

2.5.1 Inleiding

Hoewel - zoals hiervoor is vastgesteld - rechtstreekse werking systematisch gezien pas aan de orde is als conforme uitleg geen oplossing biedt, is het in de praktijk het belangrijkste instrument waarmee de doorwerking van het EG-recht in de nationale rechtsorde wordt gerealiseerd in het geval dit recht incorrect is toegepast. Het leerstuk van de rechtstreekse werking is ontwikkeld als een instrument waarmee particulieren hun aan het EG-recht ontleende rechten bij de nationale rechter kunnen afdwingen. Van rechtstreeks werkende bepalingen van EG-recht is sprake indien deze bepalingen door particulieren in de nationale rechtsorde, meer in het bijzonder voor de nationale rechter, kunnen worden ingeroepen. Deze rechter is, met inachtneming van zijn rechterlijke positie, verplicht deze bepaling toe te passen en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht bui-

ten toepassing te laten.[38] Waartoe dit vervolgens zal leiden, hangt af van het resterende nationale recht. In het geval de nationale bestuursrechter een besluit moet toetsen dat is gebaseerd op een nationale norm die in strijd is met een norm uit een richtlijn, ziet men veelal dat hij de nationale norm buiten toepassing laat en vervolgens het besluit direct toetst aan de EG-rechtelijke norm. Deze methode wordt wel de concrete toetsing genoemd.[39]

38. *Kapteyn en Verloren van Themaat 1995, p. 319-322.*

39. *Jans e.a. 2002, p. 128-131.*

Net als bij conforme uitleg kan men bij de verplichting om rechtstreeks werkende bepalingen van EG-recht toe te passen - en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten - de vraag opwerpen of deze verplichting ook geldt voor nationale (decentrale) bestuursorganen. Op het terrein van het waterbeheer gaat het dan met name om rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn. Wanneer de centrale wetgever deze niet correct heeft omgezet, staat het bestuur voor de volgende keuze: kan men nog steeds de met de richtlijnbepaling strijdige nationale wetgeving toepassen? Of heeft men de bevoegdheid of plicht deze wet buiten toepassing te laten en zelfstandig de richtlijnbepaling toe te passen? Het antwoord op deze vraag is vrij eenvoudig. Ook (decentrale) overheden moeten binnen het kader van hun bevoegdheden rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn zelfstandig toepassen. De met de richtlijn strijdige nationale wetgeving moet derhalve buiten toepassing worden gelaten. Het Hof heeft dit klip en klaar uitgemaakt in zijn uitspraak in de zaak Fratelli Costanzo uit 1989.[40]

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

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

Kort samengevat: wanneer een richtlijn op centraal niveau niet of incorrect is omgezet, hebben (ook) decentrale overheden de commu-

nautaire plicht om, binnen het kader van hun bevoegdheden, rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn zelfstandig toe te passen. In het vervolg wordt bekeken welke bepalingen van een richtlijn rechtstreekse werking hebben.

2.5.2 *Criteria voor rechtstreekse werking*

Niet al het EG-recht heeft rechtstreekse werking. Concentreren we ons op richtlijnen dan geldt in de eerste plaats dat een richtlijnbepaling pas rechtstreekse werking kan hebben wanneer die niet correct en tijdig is omgezet. Daarnaast moet voldaan zijn aan een van de hierna te bespreken criteria.

Het belangrijkste criterium, dat het Hof al sinds jaar en dag hanteert om te bepalen of een richtlijnbepaling rechtstreeks werking heeft, is of de bepaling inhoudelijk gezien *onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig* is.[41] De bepaling in kwestie moet dan precies zijn geformuleerd en een lidstaat geen keuzes laten bij de nakoming van de hierin voorziene verplichting. Anders gezegd: de bepaling laat de lidstaat geen enkele beleidsruimte bij de toepassing ervan.
Op grond van dit criterium kunnen allerlei (onderdelen van) bepalingen uit richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer, rechtstreekse werking hebben. Gedacht kan worden aan emissie- en milieukwaliteitseisen, aan productnormen, maar ook aan procedurele bepalingen (zoals de eis uit artikel 3, vierde lid, van richtlijn 76/464 dat een vergunning voor de lozing van een zwarte-lijststof moet worden verleend voor een beperkte duur).

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

In het vervolg van dit rapport wordt de vraag naar de rechtstreekse werking van voor het waterbeheer relevante richtlijnbepalingen nog uitvoerig behandeld. Op deze plaats volstaan we met het volgende voorbeeld. De Nitraatrichtlijn schrijft in artikel 5 voor dat de lidstaten ter bereiking van het doel van de richtlijn - het verminderen en verder voorkomen van waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen - actieprogramma's moeten opstellen die aan diverse verplichtingen moeten voldoen. Deze bepaling bevat weliswaar een verplichting, maar is op zichzelf niet rechtstreeks werkend. Een van de verplichtingen die artikel 5 stelt, is dat de plannen de 'verplichte maatregelen' uit bijlage III bij de richtlijn moeten bevatten. In die bijlage III staan diverse weinig concrete en daarom nogal onschuldige verplichtingen, die derhalve niet rechtstreeks werkend zijn. Eén verplichting is echter wel precies en ook onvoorwaardelijk geformuleerd.[42] Artikel 2 van de bijlage stelt namelijk dat deze maatregelen 'moeten waarborgen dat elk jaar de op of in de grond gebrachte hoeveelheid dierlijke mest, voor elk land- of veehouderijbedrijf de hoeveelheid van 170 kg N per hectare niet overschrijdt'. Gedurende een

42. *Aldus Rechtbank Den Haag 24 november 1999, MR 2000/1, m.nt. Van Rijswick.*

overgangsperiode mag dit 210 kg stikstof per hectare zijn. Deze eis van 170 kg N/ha (of 210 kg N/ha) is - zolang zij niet correct is omgezet - wel rechtstreeks werkend. Dit betekent dat de rechter eraan kan toetsen en het bestuur deze moet toepassen.
Dit voorbeeld wekt geen verbazing. De eis van 170 (210) kg N/ha is voldoende duidelijk en onvoorwaardelijk en bevat geen afwijkingsruimte voor de lidstaat. Wel maakt het duidelijk dat voor het opsporen van rechtstreeks werkende bepalingen het hele stelsel van richtlijnbepalingen in samenhang moet worden bezien. De rechtstreeks werkende eis behoeft daarbij niet altijd in de richtlijn zelf te staan, maar kan ook verborgen zitten in een bijlage bij die richtlijn. Daaraan kan worden toegevoegd dat de rechtstreekse werking van een richtlijnbepaling soms pas blijkt wanneer men deze beziet in samenhang met bepalingen uit andere richtlijnen (of de bijlagen bij die richtlijnen). Het opsporen van rechtstreeks werkende bepalingen vergt derhalve het nodige precieze analysewerk.

Behalve de 'onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige' bepalingen die de lidstaat geen enkele beleidsruimte laten, erkent het Hof een tweede categorie rechtstreeks werkende bepalingen, namelijk de richtlijnbepalingen *met rechtstreeks werkende grenzen van de beleidsvrijheid*. Het gaat dan om richtlijnbepalingen die de lidstaten op zichzelf de nodige beleidsvrijheid laten - en waarvan men op het eerste gezicht zou denken dat zij niet rechtstreeks werkend zijn - maar die wat betreft de grenzen van die beleidsvrijheid wel voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd.[43] Dergelijke richtlijnbepalingen komt men met name tegen in richtlijnen op het terrein van het natuurbeschermingsrecht, waterrecht en milieurecht. Ze zijn derhalve van groot belang voor waterbeheerders. Deze kunnen, binnen de grenzen die de richtlijnbepaling hen laat, diverse (rechtmatige) beslissingen nemen. Maar indien de buitengrens van de richtlijnbepaling wordt overschreden of - hetgeen in de praktijk wellicht wel vaker voorkomt - indien deze buitengrens in het geheel niet in de beoordeling wordt betrokken, dan sneuvelt de beslissing bij de rechter. Om deze categorie nader te verduidelijken, volgen hierna twee uitspraken van het Hof waarin dit aan de orde was.

43. *Jans e.a. 2002, p. 96-101.*

In de zaak Kraaijeveld[44] ging het om de vraag of een dijkverzwaringsproject op grond van de Richtlijn milieu-effectrapportage (MER-richtlijn) aan een milieu-effectrapportage onderworpen had moeten worden. Voor de casus zijn twee bepalingen uit de MER-richtlijn van belang. In de eerste plaats is dat artikel 2 lid 1 waarin de algemene verplichting is neergelegd dat 'projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben' aan een MER worden onderworpen. In de tweede plaats gaat het om artikel 4 lid 2 juncto bijlage II, op grond waarvan de lidstaten ten aanzien

44. *Zaak C-72/95, Kraaijeveld, Jur. 1996, p. I-5403. Zie ook zaak C-435/97, Bozen, AB 2000/39, m.nt. Backes.*

van bepaalde projecttypes, waaronder dijkverzwaringsprojecten, nadere specificaties, criteria en drempelwaarden kunnen vaststellen om uit te maken wanneer wel en wanneer geen MER noodzakelijk is.
Het Hof erkende dat aan de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, van de MER-richtlijn een zekere beoordelingsruimte toekwam, namelijk bij het vaststellen van nadere criteria, specificaties en drempelwaarden om te bepalen of de desbetreffende projecttypes in het concrete geval aan een MER moesten worden onderworpen. Deze vrijheid was volgens het Hof echter wel begrensd, namelijk door de algemene verplichting van artikel 2, eerste lid, van de richtlijn, dat 'projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben' aan een MER moeten worden onderworpen. Deze buitengrens heeft wel rechtstreekse werking. Zij is naar het oordeel van het Hof overschreden, indien de nationale wetgever zijn vrijheid om nadere criteria, specificaties en drempelwaarden vast te stellen zodanig heeft toegepast, dat een gehele categorie projecttypen bij voorbaat van de MER-plicht wordt uitgezonderd.

45. *Zaak C-287/98, Linster, Jur. 2000, p. I-6917.*

In de zaak Linster[45] ging het om de toepassing van artikel 5, lid 1, van de MER-richtlijn. Deze bepaling verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever van een MER-plichtig project informatie verstrekt; wat deze informatie ten minste moet omvatten, wordt nader aangegeven in lid 2 van de bepaling. Het Hof overwoog: *'(h)et is juist dat artikel 5 lid 1 van de richtlijn de lidstaat een zekere beoordelingsvrijheid laat bij de uitvoering van de gemeenschapsregel op nationaal niveau, waar zij de lidstaten voorschrijft de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever de verlangde informatie verstrekt wanneer de lidstaten die informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningsprocedure (...). Deze beoordelingsmarge waarover de lidstaat bij de omzetting van deze bepaling in zijn nationale rechtsorde beschikt, sluit evenwel voor de rechter niet de mogelijkheid uit om te toetsen, of de nationale instanties deze marge niet hebben overschreden.'*

Ook in de nationale rechtspraak komt men voorbeelden tegen van de toepassing van het onderhavige criterium voor rechtstreekse werking. Meer in het bijzonder kan worden gewezen op de uitspraak van de ABRvS van 31 maart 2000[46], die ook in paragraaf 2.4.3 bij de bespreking van de remedial richtlijnconforme uitleg al aan de orde kwam. Zoals daar beschreven ging het in deze zaak om de verenigbaarheid van een aantal plandelen uit een bestemmingsplan (waarin militair gebruik werd toegestaan) met artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling sprak zich eerst uit voor de principiële voorrang van richtlijnconforme uitleg boven rechtstreekse werking, en ging voor die plandelen waarvoor het nationale recht daartoe aanknopingspunten bevatte, over tot conforme uitleg. Voor plandelen waarvoor een dergelijk aanknopingspunt ontbrak - omdat deze niet waren aangewezen

46. *ABRvS 31 maart 2000, AB 2000/232, m.nt. Backes.*

als staatsnatuurmonument - was de Afdeling aangewezen op het instrument van rechtstreekse werking. Of, zoals de Afdeling het stelt: *'derhalve dient de Afdeling na te gaan of artikel 6, lid 2, rechtstreeks werkt, dat wil zeggen of op dat artikel voor de nationale rechter een rechtstreeks beroep kan worden gedaan.'* De Afdeling overweegt onder verwijzing naar de Kraaijeveld-uitspraak van het Hof:

> *'(d)e in artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden, voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van de richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben, zijn in elk geval voor wat betreft de grenzen van de aan de Staat gelaten beoordelingsvrijheid onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig, zodat voor de nationale rechter in zoverre een rechtstreeks beroep kan worden gedaan op dit artikellid'*. Vervolgens toetst de Afdeling het bestreden besluit aan deze rechtstreeks werkende grenzen en stelt zij vast dat het bestuursorgaan in het geheel niet heeft getoetst of het militair gebruik van de desbetreffende plandelen *'zich verdraagt met artikel 6 lid 2 wat betreft de verzekering van de nakoming van de in artikel 6 lid 2 vervatte verplichtingen'*. Het bestreden besluit wordt vernietigd, omdat het daardoor niet berust op een deugdelijke motivering in de zin van artikel 3:46 Awb en tevens - in strijd met artikel 3:2 Awb - onzorgvuldig is voorbereid.

De hier vermelde uitspraken van het Hof en de ABRvS maken duidelijk dat ook in vage termen omschreven grenzen van de beoordelingsruimte zodanig 'voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk' kunnen zijn dat zij rechtstreeks werken. In de uitspraak van het Hof inzake Kraaijeveld werd de frase 'een aanzienlijk milieu-effect' als zodanig aangemerkt; in de ABRvS-uitspraak ging het om de frase 'storende factoren met een significant effect'. Deze grenzen bevatten kennelijk rechtmatigheidscriteria die zich voor rechterlijke toetsing lenen.[47] In de tweede plaats kan uit de uitspraak van de Afdeling worden afgeleid dat niet alleen de daadwerkelijke overschrijding van de buitengrens tot een vernietiging leidt, maar ook het feit dat men deze grens niet met zoveel woorden in de beoordeling heeft betrokken. Alsdan is het bestreden besluit onzorgvuldig voorbereid en ondeugdelijk gemotiveerd.

2.5.3 Beperkingen van rechtstreekse werking

De rechtstreekse werking van een richtlijnbepaling geldt in de verticale relatie van een particulier ten opzichte van de overheid. Particulieren kunnen zich derhalve tegenover de overheid beroepen op de rechten die zij aan de richtlijn kunnen ontlenen, waarbij het niet uitmaakt of dit beroep in een bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke relatie plaatsvindt. De achtergrond van deze verticale recht-

47. *Overigens lijkt er bij de Afdeling inmiddels twijfel te bestaan of de grenzen van de door artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn gegeven beoordelingsruimte werkelijk zodanig onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, dat deze rechtstreekse werking hebben. In ABRvS 19 februari 2002, NJB-katern 2002, p. 802, heeft zij de vraag of deze bepaling rechtstreekse werking heeft, namelijk prejudicieel verwezen naar het Hof.*

streekse werking is dat de overheid anders zou kunnen profiteren van haar fouten, namelijk het niet of incorrect omzetten van de richtlijn (*estoppel*-beginsel).
Vanuit dezelfde achtergrond wordt de betekenis van het leerstuk van rechtstreekse werking van richtlijnen ook beperkt. Meer in het bijzonder geldt dat richtlijnen op zichzelf - zonder dat zij correct zijn omgezet - in beginsel geen verplichtingen kunnen scheppen voor particulieren. Dit betekent eerst en vooral dat een particulier zich ten opzichte van een andere particulier niet kan beroepen op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijn (verbod van horizontale werking).[48] In de tweede plaats kan de overheid in beginsel geen lasten opleggen aan een particulier (verbod van omgekeerde verticale werking), als dit gebeurt uitsluitend op basis van een niet-omgezette richtlijn. In de rechtspraak van het Hof wordt dit verbod overigens met name toegepast in strafrechtelijke casus; op basis van uitsluitend een (niet-omgezette) richtlijn kan strafrechtelijke aansprakelijkheid niet worden gevestigd of verzwaard.[49] Evenmin moet het mogelijk worden geacht dat de overheid op basis van uitsluitend een niet-omgezette richtlijn bijvoorbeeld een (hogere) belasting heft, ook al schrijft de richtlijn het hogere tarief voor. Meer in algemene zin zal de overheid in (principiële) tweepartijenverhoudingen geen rechtstreeks werkende verplichtingen uit een niet-omgezette richtlijn kunnen opleggen. Het standpunt dat de ABRvS in haar in paragraaf 2.4.4 beschreven uitspraak van 29 mei 2001 ten aanzien van richtlijnconforme uitleg innam, geldt mutatis mutandis voor rechtstreeks werkende bepalingen.[50]

48. *Zaak 152/84, Marshall I, Jur. 1986, p. 723; zaak C-91/92, Faccini Dori, Jur. 1994, p. I-3325.*

49. *Zaak 14/86, Strafzaak tegen X, Jur. 1987, p. 2545; zaak 80/86, Kolpinghuis, Jur. 1987, p. 3696.*

50. *ABRvS 29 mei 2001, JB 2001/179.*

De bovengenoemde verboden van rechtstreekse werking betekenen niet dat in (potentiële) driepartijenverhoudingen geen beroep kan worden gedaan op een rechtstreeks werkende richtlijnbepaling.[51] Analoog aan hetgeen in paragraaf 2.4.4 in relatie tot richtlijnconforme uitleg hierover is vermeld, wordt met een driepartijenverhouding gedoeld op de in het waterbeheer veel voorkomende situatie dat de ene particulier, bijvoorbeeld een milieugroep, in een rechtszaak tegen een door een bestuursorgaan verleende vergunning, beroep doet op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbepaling. Honorering van dit beroep zal betekenen dat de vergunninghouder in een ongunstigere positie wordt gebracht. Omdat aldus verplichtingen uit een (niet-omgezette) richtlijn aan de vergunninghouder worden opgelegd, zou men kunnen stellen dat honorering van dit beroep vanwege de verboden van horizontale werking en omgekeerde verticale werking niet mogelijk is. Volgens ons is deze stelling, in elk geval voor vrijwel alle richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer, niet correct. Afhankelijk van de richtlijn die het betreft, kan daarbij langs twee lijnen worden geredeneerd. Die zetten we hieronder uiteen.

51. *Jans 1992, p. 10-11; Widdershoven 1996, p. 127.*

Bij veel richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer, hebben de daarin voorgeschreven rechtstreeks werkende normen (mede) als doel de bescherming van de gezondheid van de burger, en kunnen burgers (of milieugroepen) daaraan ten opzichte van de overheid derhalve rechten ontlenen. In deze situatie vloeien de (nadelige) gevolgen voor de vergunninghouder van een succesvol beroep van een burger of milieugroep, niet voort uit de niet correct omgezette richtlijn als zodanig. Zij zijn de feitelijke consequentie van de honorering van de rechten die de burger of milieugroep op grond van de richtlijn ten opzichte van de overheid - die de richtlijn niet correct heeft omgezet - heeft gekregen. Van horizontale werking in strikte zin is dan ook geen sprake, hoogstens van een indirect - via de overheid - horizontaal effect.[52]

52. *Widdershoven 1996, p. 127-128; Jans e.a. 2002, p. 111-116.*

Sommige richtlijnen, bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn, bevatten voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen voor de overheid (om habitats aan te wijzen, om beschermingsmaatregelen te nemen, enzovoort) zonder dat daarin rechten worden toegekend aan burgers (of milieugroepen) of verplichtingen worden opgelegd aan andere burgers. Honorering van het beroep van een burger (of milieugroep) op niet (correct) omgezette bepalingen van zo'n richtlijn heeft negatieve gevolgen voor de vergunninghouder. Van verboden omgekeerde verticale of horizontale werking is echter geen sprake, omdat deze negatieve gevolgen niet voortvloeien uit de richtlijn zelf, maar de noodzakelijke consequentie zijn van het feit dat de overheid zich niet aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen heeft gehouden.

Beide redeneringen leiden tot de conclusie dat de verboden van horizontale en omgekeerde verticale werking de honorering van het beroep op een niet-omgezette, rechtstreeks werkende richtlijnbepaling in een (potentiële) driepartijenverhoudingen niet in de weg staan, ook al betekent dit feitelijk dat de vergunninghouder in een ongunstigere positie wordt gebracht. In de jurisprudentie van het Hof zijn voor deze opvatting duidelijke aanwijzingen te vinden, waarbij wel moet worden opgemerkt dat deze kwestie nooit expliciet aan de orde is gesteld. Met name kan worden gewezen op de uitspraak van het Hof in de zaak Bozen.[53]

53. *Zaak C-435/97, WWF vs Bozen, AB 2000/39, m.nt. Backes.*

In de zaak Bozen stelde het Hof vast dat een provincie bij de verlening van twee vergunningen ten behoeve van de herstructurering van een vliegveld (dat geëxploiteerd zou worden door een particuliere maatschappij) ten onrechte geen milieu-effectrapportage had geëist. Het Hof overwoog dat de MER-richtlijn zo moet worden uitgelegd, dat wanneer de autoriteiten van een lidstaat rechtstreeks werkende bepalingen van

de MER-richtlijn hebben overschreden, *'particulieren zich voor de rechterlijke instanties van die lidstaat op die bepalingen kunnen beroepen om te bereiken, dat de nationale autoriteiten de ermee strijdige nationale regels of maatregelen buiten toepassing laten'*. Dat dit nadelige rechtsgevolgen zou hebben voor de (particuliere) vergunninghouder van het vliegveld, was voor het Hof kennelijk geen relevante factor. Het werd althans door deze rechter niet in de beoordeling meegenomen. Overigens was dit punt door de nationale rechter in zijn prejudiciële vraag ook niet expliciet aan de orde gesteld.

Aan het voorgaande kan worden toegevoegd dat er veel uitspraken zijn van Nederlandse bestuursrechters waarin het beroep van derden op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijn werd gehonoreerd, terwijl dit impliceerde dat de niet-omgezette richtlijn aan de vergunninghouder werd tegengeworpen.[54] De Nederlandse rechter staat hierin overigens niet alleen, maar wordt in zijn opvatting ondersteund door de Engelse rechter.

Gewezen kan worden op de zaak Huddleston waarin de Court of Appeal, in een zaak waarin door omwonenden vanwege schending van de MER-richtlijn bezwaar was gemaakt tegen de herleving van een 'slapende' mijnvergunning, stelde dat honorering van dit bezwaar niet kon worden beschouwd als een ongeoorloofde vorm van horizontale werking:[55] *'but to do this is not, in my judgment, to impose an obligation in the objectionable sense identified in the Court's jurisprudence - that is to say, to interpose a new obligation in the relations between individuals of retrospectively to criminalise the activity of one of them. It is to prevent the state, when asked by a citizen to give effect to the unambiguous requirements of a directive, from taking refuge in its own neglect to transpose them into national law'*.

Hiervoor is de relativering van de verboden van omgekeerde verticale en horizontale werking in potentiële driehoeksverhoudingen beschreven vanuit de optiek van de rechter. Ook bestuursorganen zijn in deze verhoudingen naar onze opvatting echter verplicht om - ook ambtshalve - rechtstreeks werkende bepalingen van (niet correct omgezette) richtlijnen toe te passen, indien een burger of milieugroep daarop beroep doet.[56] Gaat men daarvan niet uit, dan zou het bestuur verplicht zijn het EG-rechtelijk gebrekkige nationale recht toe te passen, terwijl deze toepassing bij de rechter vervolgens zal sneuvelen, omdat deze wel aan het EG-recht moet toetsen. Met andere woorden: men zou het bestuur dwingen tot het nemen van een onrechtmatig besluit. Dat is tegenstrijdig en onlogisch.[57]
Een duidelijke ondersteuning voor deze opvatting kan worden gevonden in een recente uitspraak van de ABRvS van 13 november

54. *Bijv. ABRvS 8 augustus 1997, Tholense Veehouder, M en R 1997, 11; Vz AGRvS 19 december 1991, Aramide, AB 1992/122; ABRvS 25 april 1994, AB 1994/399, m.nt. Drupsteen; ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, 1, m.nt. Van Rijswick. De twee laatstgenoemde uitspraken betreffen richtlijn 76/464. Zie voor een uitgebreidere opsomming Van den Gronden 1998, p. 229-230.*

55. *Court of Appeal (Civil Division), 8 maart 2000, Regina v. Durham County Council a.o. ex parte Huddleston, vermeld in Jans e.a. 2002, p. 114.*

56. *Zo ook: Backes en Blomberg 2002, p. 31-32.*

57. *Zie de vergelijkbare opvatting van het Hof in de in paragraaf 2.5.1 vermelde zaak Fratelli Costanzo.*

2002.[58] In deze uitspraak staat ter beoordeling of burgemeester en wethouders van de gemeente Lochem in strijd met artikel 9, vierde lid, van de richtlijn 96/61/EG (IPPC-richtlijn) een milieuvergunning hebben verleend. In dat kader wordt onder meer de vraag opgeworpen of deze richtlijnbepaling, indien zij rechtstreekse werking heeft, ook door (decentrale) overheden zelfstandig moet worden toegepast. Volgens de gemeente Lochem zou de richtlijn zich slechts richten tot de lidstaat en niet tot de gemeente. De Afdeling stelt eerst vast dat particulieren beroep kunnen doen op bepalingen van de richtlijn die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn bepaald - met andere woorden: op bepalingen die rechtstreekse werking hebben - indien een richtlijn niet-tijdig of onjuist is geïmplementeerd. Zij vervolgt:

> *'Wanneer aan de voorwaarden waaronder particulieren de bepalingen van een richtlijn voor een nationale rechter kunnen inroepen, is voldaan, zijn, anders dan verweerders hebben betoogd, alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde overheidsinstanties zoals de gemeenten daaronder begrepen, gehouden deze bepalingen toe te passen (arrest 103/88, Costanzo, 22 juni 1989, Jur EG 1989, p. 1839).'*

Uit deze overweging blijkt duidelijk dat (decentrale) overheden bepalingen van een richtlijn moeten toepassen, indien zij voldoen aan de voorwaarden voor rechtstreekse werking (onvoorwaardelijk, voldoende nauwkeurig). Deze toepassingsplicht is niet afhankelijk van de vraag of een particulier in het desbetreffende geval daadwerkelijk beroep op de bepaling heeft gedaan, maar geldt indien de bepaling zich in beginsel voor zo'n beroep leent. Is dat het geval, dan moeten (decentrale) overheden de bepaling ook ambtshalve toepassen.

Op het voorgaande wordt sinds kort alleen een uitzondering gemaakt in het geval van de in artikel 3, vierde lid, van de richtlijn 76/464 voorgeschreven tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen. Op deze uitzondering wordt nog uitvoerig ingegaan in hoofdstuk 3. Op deze plaats volstaan we met het volgende. De verplichting om alleen tijdelijke vergunningen te verlenen voor de bedoelde lozingen (en geen vergunningen voor onbepaalde tijd), is nooit goed omgezet in de Nederlandse wetgeving. In een vaste jurisprudentie ging de ABRvS ervan uit dat dit omzettingsgebrek kon worden hersteld door richtlijnconforme uitleg van de relevante nationale bepalingen, dan wel door rechtstreekse toepassing van artikel 3, vierde lid, van de richtlijn. Conform deze rechtspraak verleenden (decentrale) waterbeheerders, ook ambtshalve, alleen tijdelijke vergunningen voor deze lozingen. Blijkens een uitspraak van de ABRvS van 23 oktober 2002,[59] acht de Afdeling deze ambtshalve toepassing opeens in strijd met het verbod van omgekeerde verticale werking. Naar het oordeel van de Afdeling mag het bestuur de richtlijnbepaling alleen nog toepassen -

58. *ABRvS 13 november 2002, AB 2003/26, m.nt. Jongma*

59. *ABRvS 23 oktober 2002, nr. 200100860/2; M en R 2003/1, nr. 5. Zie hierover uitvoerig: Van Rijswick en Widdershoven 2002.*

en derhalve een tijdelijke vergunning verlenen - indien een derde op deze bepaling daadwerkelijk beroep heeft gedaan.

Deze uitspraak heeft een aantal onwenselijke consequenties. Zij leidt tot grote rechtsongelijkheid omdat het al dan niet verlenen van de door de richtlijn geëiste tijdelijke vergunning afhankelijk wordt gesteld van de vraag of op enig moment in de procedure een derde beroep doet op de richtlijn. Voor de vergunningaanvrager bestaat mede daardoor grote rechtsonzekerheid. De (decentrale) overheid wordt door de uitspraak gedwongen om eerst een onrechtmatige - want met de richtlijn strijdige - vergunning voor onbepaalde tijd te verlenen. Doet een derde in het vervolg van de procedure beroep op de richtlijn, dan moet de vergunning weer tijdelijk worden verleend. Dit is op z'n minst erg onpraktisch. Bovendien kan worden opgemerkt dat deze uitspraak haaks staat op de hiervoor beschreven hoofdlijn in de rechtspraak van de Afdeling. Volgens deze hoofdlijn is de toepassingsplicht van richtlijnbepalingen voor (decentrale) overheden niet afhankelijk van de vraag of een derde in het desbetreffende geval daadwerkelijk beroep op de bepaling heeft gedaan, maar geldt deze ook indien de bepaling zich in beginsel voor zo'n beroep leent, met andere woorden: wanneer de bepaling rechtstreeks werkend is.

Gelet op het voorgaande gaan wij ervan uit dat deze uitspraak van de Afdeling een incidentele afwijking van de hoofdlijn betreft en derhalve beperkt moet worden uitgelegd. Zij geldt uitsluitend voor de tijdelijke vergunning op grond van richtlijn 76/464 en moet waarschijnlijk worden gezien als een duidelijk signaal naar de wetgever om de verplichte tijdelijke vergunning nu eindelijk eens op een correcte wijze in de Nederlandse wetgeving te implementeren. De Afdeling maakt in ieder geval duidelijk dat zij dit omzettingsgebrek niet langer wenst op te lossen. Buiten het terrein van de tijdelijke vergunning blijft de hoofdregel gelden.

Al met al kan worden geconcludeerd dat op het terrein van het waterbeheer in (potentiële) driepartijenrelaties door particulieren beroep kan worden gedaan op rechtstreeks werkende, niet (correct) omgezette richtlijnbepalingen, ook al zal honorering van het beroep door rechter en bestuur leiden tot een verslechtering van de rechtspositie van andere particulieren.
Bovendien is het (decentrale) bestuur als regel verplicht dergelijke bepalingen ook ambtshalve toe te passen. Van deze regel wordt afgeweken in het geval van de in richtlijn 76/464 voorgeschreven tijdelijke vergunning voor lozingen van zwarte-lijststoffen. Deze richtlijnverplichting mag het bestuur alleen toepassen, wanneer een derde daarop daadwerkelijk beroep doet.

Ten slotte geldt dat de overheid in principiële tweepartijenrelaties geen uit een niet-omgezette richtlijn voortvloeiende verplichtingen aan een particulier mag opleggen. Dergelijke relaties doen zich in het waterbeheer nauwelijks voor.

2.5.4 Bevindingen

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

a. Rechter en bestuur zijn in beginsel verplicht om in geval van incorrecte omzetting van een EG-richtlijn, de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn direct (zelfstandig) toe te passen en daarmee strijdige bepalingen van nationaal recht buiten toepassing te laten.
b. Richtlijnbepalingen worden in de eerste plaats als rechtstreeks werkend aangemerkt, indien zij voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn geformuleerd. De lidstaat mag bij de toepassing ervan geen beleidsruimte hebben.
c. In de tweede plaats kunnen richtlijnbepalingen die de lidstaat wel een zekere beleidsruimte laten, wat betreft de grenzen van die beleidsruimte voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk, en derhalve rechtstreeks werkend zijn. Overschrijding van deze grenzen, maar ook het niet expliciet in de beoordeling betrekken ervan, leidt tot vernietiging van besluiten.
d. In algemene zin staat het gebruik van vage termen en begrippen in richtlijnbepalingen het rechtstreeks werkende karakter ervan niet in de weg.
e. In (principiële) tweepartijenrelaties kan de overheid niet een uit een niet-omgezette richtlijn voortvloeiende verplichting opleggen aan een particulier. In (potentiële) driepartijenrelaties, zoals die veelal voorkomen op het terrein van het waterbeheer, geldt deze beperking niet en moet de (decentrale) overheid als regel rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen (ook) ambtshalve toepassen, ook al heeft dit nadelige consequenties voor de aanvrager van een vergunning. Op deze regel wordt alleen uitzondering gemaakt bij de tijdelijke vergunning op grond van richtlijn 76/464.

2.6 Sancties wegens schending van EG-recht

2.6.1 Inleiding

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

2.6.2 Grondslagen van aansprakelijkheid

De aansprakelijkheid voor schade als gevolg van schendingen van EG-recht wordt deels bepaald door het EG-recht en deels door het nationale recht. Voor wat betreft het EG-recht is van belang dat het Hof van Justitie in 1991 heeft bepaald dat de lidstaten - dus ook Nederland - de verplichting hebben om schade die particulieren leiden als gevolg van schendingen van EG-recht door een (orgaan van een) lidstaat, te vergoeden.[60] Deze in het EG-recht gefundeerde aansprakelijkheid heeft betrekking op alle schendingen van het EG-recht, bijvoorbeeld schendingen van het EG-Verdrag, onjuiste of niet-omzetting van richtlijnen of de onjuiste toepassing van richtlijnen. Bovendien maakt het niet uit welk orgaan binnen de lidstaat de schending heeft veroorzaakt. Het kan gaan om (organen van) de centrale overheid, waaronder de wetgever, om (organen van) decentrale overheden, maar ook om de nationale rechter. De voorwaarden waaronder deze EG-rechtelijke aansprakelijkheid ontstaat, zijn eveneens door het Hof geformuleerd. In paragraaf 2.6.4 komen we daarop terug.

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

Naast het EG-recht blijft ook het nationale recht van belang. In de eerste plaats mag niet onvermeld blijven dat de hiervoor bedoelde eisen voor het ontstaan van aansprakelijkheid minimumvereisten zijn.[61] De communautaire grondslag sluit niet uit dat een lidstaat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn. Het nationaal recht is bovendien van belang, omdat de verdere uitwerking van de communautaire aansprakelijkheid, alsmede de processuele inbedding (bevoegde rechter, procesrecht) door het nationale recht worden bepaald. Daarbij gelden de - bij de toepassing van nationaal recht op EG-rechtelijke vorderingen - gebruikelijke eisen dat het nationale recht de op het EG-recht gebaseerde schadevorderingen niet ongunstiger mag behandelen dan soortgelijke nationale vorderingen

61. *Gev. zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029.*

(vereiste van equivalentie of gelijkwaardigheid) en dat het nationale recht het verkrijgen van schadevergoeding niet nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken (vereiste van doeltreffendheid of effectiviteit).

Ten slotte zij nog vermeld dat het hierna volgende betoog primair betrekking heeft op de risico's die overheden (waterbeheerders) lopen om te worden veroordeeld tot betaling van *schadevergoeding* wegens schendingen van EG-recht. Het Nederlands recht kent daarnaast nog andere vorderingen die gebaseerd zijn op aansprakelijkheid voor schendingen van het recht. Meer in het bijzonder valt te denken aan de verklaring voor recht dat het (EG-)recht geschonden is, alsmede aan het verbod om met het EG-recht strijdige maatregelen te nemen. Het hierna volgende betoog is in grote lijnen van overeenkomstige toepassing op deze vorderingen.

2.6.3 Wie is waarvoor aansprakelijk?

Zoals in het EG-recht als consequentie van het beginsel van institutionele autonomie gebruikelijk (zie paragraaf 2.1), wordt in de rechtspraak van het Hof de *lidstaat* aansprakelijk gehouden voor schendingen van EG-recht. Daarmee is niet gezegd dat alleen de centrale overheid, casu quo de Staat, aansprakelijk kan worden gesteld voor alle schendingen van EG-recht die op haar grondgebied plaatsvinden, dus ook voor schendingen die zijn veroorzaakt door een decentrale overheid. De verdeling van de aansprakelijkheid tussen openbare lichamen is een kwestie van nationaal recht.[62] Voor zover daarover onduidelijkheid bestond, is dit buiten twijfel gesteld in de uitspraken van het Hof inzake Konle en Haïm.[63]

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

Naar Nederlands recht zijn de diverse overheden als rechtspersoon krachtens publiekrecht aansprakelijk voor de schade die is veroor-

62. *Widdershoven 1997, p. 87-97.*

63. *Zaak C-302/97, Konle, Jur. 1999, p. I-3099; zaak C-424/97, Haïm, Jur. 2000, p. I-5123. Hierover: Widdershoven 2000.*

zaakt door het onrechtmatig handelen en de onrechtmatige besluitvorming van henzelf of hun organen. Voor het waterbeheer betekent dit dat waterschappen, de Staat der Nederlanden, provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor de onrechtmatigheden die hun organen kunnen worden toegerekend. Voor zover de onrechtmatigheid een schending van EG-recht betreft, heeft deze aansprakelijkheid op grond van de in paragraaf 2.6.2 vermelde rechtspraak (mede) een communautaire grondslag. De potentiële schendingen van EG-recht door waterbeheerders zijn in de vorige paragrafen in kaart gebracht. Concreet kunnen de volgende schendingen aansprakelijkheidsclaims van particulieren opleveren:

a. De incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen: omdat in Nederland omzetting vrijwel altijd op centraal niveau geschiedt, is dit vooral een risico voor de Staat der Nederlanden.[64]
b. De onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld doordat termen en begrippen, denk aan het lozing-begrip, niet richtlijnconform worden toegepast.
c. Het niet remedial richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van omzettingsproblemen, terwijl dit binnen de in paragraaf 2.4.4 genoemde grenzen wel mogelijk was.
d. Het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen zelfstandig toe te passen in het geval de richtlijn door de centrale wetgever niet correct of tijdig is omgezet.

64. *Een uitzondering vormt de Nitraatrichtlijn die voor wat betreft de normen voor het opbrengen van mest in kwetsbare gebieden op provinciaal niveau moet worden omgezet. Zie hoofdstuk 9.*

Reële aansprakelijkheidsrisico's voor decentrale waterbeheerders doen zich derhalve vooral voor bij de onder b, c en d vermelde categorieën. Wat betreft de onder c en d vermelde schendingen kan ook de Staat zelf aansprakelijk worden gesteld en wel voor het feit dat de centrale wetgever het EG-recht heeft geschonden door de desbetreffende richtlijn niet tijdig of incorrect om te zetten. Hoe het vervolgens zit met de verdeling van aansprakelijkheid tussen decentrale waterbeheerders en de Staat en het eventuele onderlinge verhaal, komt in paragraaf 2.6.5 aan de orde.

2.6.4 Voorwaarden voor aansprakelijkheid

De op het EG-recht gefundeerde aansprakelijkheid ontstaat wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: toekenning van rechten; gekwalificeerde schending; direct causaal verband tussen de schending en de schade. Deze voorwaarden zijn minimumvereisten en staan niet in de weg dat een lidstaat naar nationaal recht onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn. Hierna worden de genoemde vereisten nader uitgewerkt, waarbij - aangezien dit op een belangrijk punt verder gaat - ook het nationale recht zal worden betrokken.

Rechten toekennen aan particulieren

In de eerste plaats moet de door de (decentrale) overheid geschonden regel van EG-recht ertoe strekken rechten toe te kennen aan de particulier die de schadevordering instelt. Hoewel in de aansprakelijkheidsrechtspraak van het Hof nog niet geheel duidelijk is gemaakt wanneer van een dergelijke situatie sprake is, is op grond van de rechtspraak inzake incorrecte omzetting verdedigbaar, dat bij veel richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer, sprake is van het toekennen van rechten aan burgers. In deze rechtspraak wordt de personele reikwijdte van een richtlijn afgeleid uit de veelal ruime doelstelling hiervan, te weten de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens.[65] Daarom kunnen vrijwel alle burgers rechten ontlenen aan deze richtlijnen. Een actie gericht op aansprakelijkheid zal dan zelden stuk lopen op dit vereiste. In deze richting gaat ook de rechtspraak van enige (lagere) rechters.

65. *Zie reeds paragraaf 2.3.1 en de daar vermelde zaak C-361/88, TA Luft (zwaveldioxide), Jur. 1991, p. I-2607.*

In de eerste plaats kan worden genoemd een uitspraak van het Hof Den Haag in de zaak Sopar[66]. In deze zaak hadden enkele milieu-organisaties een procedure ingesteld tegen de lozingen van de Belgische vennootschap Sopar. Het Hof Den Haag overwoog ten aanzien van het in België niet-omgezette artikel 15 van richtlijn 76/464, dat dit geen rechtstreekse, de burgers reeds thans bindende werking had. Maar dit behoefde - zo vervolgde het Hof - gelet op de, toen recente, rechtspraak van het Hof inzake Francovich, *'niet te verhinderen dat de gelaedeerde burger een vordering instelt tegen de lidstaat die zich niet houdt aan EEG-verplichtingen'*. Daarnaast kan worden gewezen op de uitspraak van de Haagse rechtbank in de zaak Waterpakt e.a. tegen de Staat der Nederlanden inzake de niet-tijdige omzetting van de Nitraatrichtlijn.[67] In deze zaak eiste Waterpakt e.a. onder meer een verklaring voor recht dat de niet-tijdige omzetting door de Staat onrechtmatig was jegens eiser. Ten aanzien van de in bijlage III van de richtlijn aan de lidstaten voorgeschreven maatregelen die moeten waarborgen dat jaarlijks elk landbouw- en veehouderijbedrijf per hectare niet meer dierlijke mest op of in de bodem brengt dan die welke 170 kg stikstof (voor de eerste periode 210 kg) bevat, overwoog de rechtbank dat deze bepaling naar haar inhoud voldoende duidelijk is om direct te worden toegepast *'en door haar formulering impliciet rechten toekent zowel aan de individuele burgers die door de overschrijding van de norm schade lijden als aan organisaties die zich richten op de bescherming van alle hectares in Nederland.'* Ten aanzien van de bepaling werd de vordering vervolgens toegewezen.

66. *Hof Den Haag 19 november 1992, Sopar, BR 1993, p. 207.*

67. *Rechtbank 's-Gravenhage 24 november 1999, MR 2000, nr. 1, m.nt. Van Rijswick. In hoger beroep is dit deel van de uitspraak overeind gebleven. Vgl. Gerechtshof Den Haag 2 augustus 2001, M en R 2001/10, nr. 95, m.nt. Jans en De Jong.*

Voldoende gekwalificeerde schending of risico-aansprakelijkheid?

Als tweede vereiste voor aansprakelijkheid geldt naar EG-recht dat de schending van het EG-recht door de (decentrale) overheid voldoende gekwalificeerd moet zijn. Over dit criterium kunnen we kort zijn,

omdat het in Nederland wat betreft de overheidsaansprakelijkheid niet van belang is nu het Nederlands aansprakelijkheidsrecht op dit punt verder gaat.[68] Volgens ons nationaal recht geldt voor alle onrechtmatige besluitvorming en onrechtmatige wetgeving een *de facto* risico-aansprakelijkheid. Dit betekent dat de overheid aansprakelijk is voor elke schending van recht, ook al kan haar van die schending geen enkel verwijt worden gemaakt. Bovendien maakt het niet uit of het gaat om een ernstige of minder ernstige schending. Ook onzekerheden omtrent de betekenis van wettelijke voorschriften en wijzigingen in de jurisprudentie komen voor rekening en risico van de (decentrale) overheid. Het maakt bij dit alles niet uit of de onrechtmatigheid een schending van EG- of nationaal recht betreft; ook onzekerheden over de uitleg van EG-richtlijnen komen derhalve voor rekening van de nationale overheid. Al met al levert dit aansprakelijkheidsvereiste nauwelijks een rem op voor schadeclaims.

68. *Widdershoven 1997, p. 89-90; Jans e.a. 2002, p. 398-399.*

Direct causaal verband

Als derde vereiste voor aansprakelijkheid geldt dat er een direct causaal verband moet bestaan tussen de schending van het EG-recht door de (decentrale) overheid en de door betrokkene geleden schade. Dit vereiste kan bij milieurichtlijnen wel een rem betekenen voor succesvolle schadeclaims en wel om twee redenen. In de eerste plaats is van belang dat de richtlijnen niet altijd substantiële rechten, maar soms alleen procedurele rechten toekennen.[69] Voorbeelden die van belang zijn voor het waterbeheer zijn de MER-richtlijn en de richtlijn 90/313, inzake de toegang tot milieu-informatie. In geval van schendingen van deze procedurele rechten is lang niet altijd duidelijk of daardoor schade is geleden en of deze in een directe causale relatie staat met de schending. Zo zal in geval van schending van de Richtlijn milieu-informatie door een decentrale overheid, een particulier nauwelijks kunnen aantonen dat hij schade heeft geleden die in direct causaal verband staat met deze schending. Schendt een (decentraal) orgaan de MER-richtlijn door bijvoorbeeld een vergunning te verlenen voor bepaalde activiteit zonder dat de MER-procedure doorlopen is, dan kan concrete schade in den regel pas worden aangetoond wanneer vaststaat dat het project met een MER op een andere manier zou zijn vergund. Ook dat lijkt niet al te gemakkelijk. Schending van procedurele richtlijnverplichtingen kan onder omstandigheden mogelijk wel leiden tot aantoonbare vertragingschade.

69. *Van den Gronden 1998, p. 392-393.*

In de tweede plaats is van belang dat - zowel naar nationaal als EG-recht - voor particulieren de plicht geldt dat zij het nodige moeten doen om hun schade zoveel mogelijk te beperken.[70] Daarbij valt vooral te denken aan de mogelijkheid om besluiten van bestuursorganen waarbij een EG-richtlijn wordt geschonden, aan te vechten bij de bestuursrechter. Heeft de desbetreffende EG-richtlijn rechtstreekse

70. *Gev. zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur en Factortame, Jur. 1996, p. I-1029.*

werking, dan zal het besluit worden vernietigd, zodat schade wordt vermeden. Volgt men deze weg niet, dan wordt het besluit onaantastbaar en krijgt het bovendien formele rechtskracht. Dit laatste betekent dat het besluit in een eventuele aansprakelijkheidsprocedure zowel materieel als formeel voor rechtmatig wordt gehouden. In de Nederlandse rechtspraak wordt er tot nu toe van uitgegaan dat de leer van de formele rechtskracht ook kan worden toegepast in het geval het gaat om schendingen van EG-recht.[71] In een aansprakelijkheidsprocedure zal het niet-aangevochten besluit voor rechtmatig worden gehouden, ook al is het in strijd met het EG-recht.

71. *Het CBB heeft aan het Hof overigens de prejudiciële vraag gesteld of aan de leer van formele rechtskracht kan worden vastgehouden in het geval een particulier wel tot in hoogste instantie beroep heeft ingesteld, maar dit beroep in strijd met het EG-recht is verworpen. Vgl. CBB 1 november 2000, Kühne en Heitz, AB 2001/32. m.nt. Van der Veen.*

2.6.5 Gedeelde aansprakelijkheid en de mogelijkheid van regres

In paragraaf 2.6.2 is aangegeven dat bij sommige schendingen van EG-recht zowel sprake kan zijn van aansprakelijkheid van de Staat als van een (decentrale) overheid, bijvoorbeeld een waterbeheerder. In het bijzonder valt hierbij te denken aan de situatie dat de centrale wetgever een richtlijn niet of onjuist heeft omgezet en de (decentrale) overheid - in strijd met haar communautaire plicht, maar conform de nationale wetgeving - de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn niet zelfstandig heeft toegepast. In dat geval kan de Staat aansprakelijk worden gesteld voor de niet-tijdige of incorrecte omzetting van de richtlijn en de decentrale overheid voor de onjuiste toepassing hiervan. Vanwege het in Nederland geldende uitgangspunt van risico-aansprakelijkheid voor onrechtmatig overheidshandelen, kan de decentrale overheid zich tegen deze claim niet verweren met het argument dat zij 'onschuldig' is, omdat de nationale wetgeving haar dwong tot een handelen in strijd met de richtlijn. Schuld speelt bij de aansprakelijkheid voor onrechtmatig overheidshandelen immers geen rol.
Wie - de Staat of de decentrale overheid - in een concrete casus aansprakelijk zal worden gesteld, is vooral een zaak van de particulier die de vordering instelt. Heeft de schending van de (decentrale) toepassingsverplichting van de richtlijn plaatsgevonden bij het nemen van een bij de bestuursrechter appellabel besluit, dan zal in de praktijk nogal eens de decentrale overheid worden aangesproken. In dat geval kan de schadevordering immers via artikel 8:73 Awb in de procedure tegen het schadeveroorzakende besluit, dan wel via de weg van het uitlokken van een zelfstandig schadebesluit, op een relatief eenvoudige en goedkope manier bij de bestuursrechter aanhangig worden gemaakt. Voor een procedure tegen de Staat wegens het (onrechtmatig) niet of incorrect omzetten van een richtlijn moet daarentegen de relatief kostbare weg naar de burgerlijke rechter worden bewandeld.

Nu een gedupeerde burger voor dezelfde schade zowel de uitvoerende (decentrale) overheid (wegens de toepassing in een concreet geval van

een met een richtlijn strijdige nationale wet) als de Staat (wegens het niet tijdig of incorrect omzetten van een richtlijn in nationale wetgeving) aansprakelijk kan stellen, resteert de vraag: wie van beide moet de schadevergoeding uiteindelijk betalen, en hoe zit het met de mogelijkheid van onderling verhaal?[72] Deze vraag moet worden opgelost met behulp van het nationale recht. Het EG-recht stelt geen eisen aan de verdeling van schadevergoeding tussen de betrokken overheden. Naar nationaal procesrecht zijn twee instrumenten van belang.[73] In de eerste plaats is dat het instrument van regres of verhaal van de ene op de andere overheid (artikel 6:10 BW). Dit instrument is van belang als beide overheden door de rechter hoofdelijk aansprakelijk worden gehouden. Daarnaast kan regres ook spelen wanneer een van beide overheden aansprakelijk is gesteld en deze de schadevergoeding wil verhalen op de andere. In de tweede plaats is het denkbaar dat in het geval de burger een van beide overheden aansprakelijk heeft gesteld, deze overheid de andere in vrijwaring oproept. Toegespitst op de problematiek van dit rapport speelt in alle hier genoemde situaties de vraag of een (decentrale) waterbeheerder die door een particulier aansprakelijk wordt gesteld voor het in strijd met het EG-recht, maar conform de nationale wetgeving, niet zelfstandig toepassen van een richtlijn, de eventuele schadevergoeding kan verhalen op de Staat die de richtlijn onjuist heeft omgezet. In feite gaat het daarbij om de vraag hoe het zit met de verhaalsmogelijkheden voor een decentrale overheid die een met een richtlijn strijdige medebewindswet op zichzelf correct heeft toegepast.

72. *Widdershoven 1997, p. 92-96.*

73. *Beide instrumenten zijn alleen in het civiele procesrecht geregeld en kunnen derhalve niet worden toegepast door de bestuursrechter.*

Over de bovengenoemde vraag bestaat tot nu toe weinig jurisprudentie. Het enige arrest hierover van de Hoge Raad, in de zaak Tak/Haarlemmermeer, is inmiddels een halve eeuw oud.[74] In dit arrest maakte de Hoge Raad uit dat niet de Staat, maar uitsluitend de gemeente aansprakelijk is voor de onrechtmatige uitoefening van medebewindsbevoegdheden. Nu ging het in casu wel om een vrije medebewindsbevoegdheid (op basis van de Woonruimtewet 1947). Naar het oordeel van de annotator zou het arrest niet in de weg hoeven te staan aan (mede)aansprakelijkheid van de Staat wanneer het om een meer gebonden medebewindsbevoegdheid gaat en de decentrale overheid door de wet min of meer wordt gedwongen tot onrechtmatig handelen. Dat de Hoge Raad deze opvatting wellicht is toegedaan, zou kunnen worden afgeleid uit zijn arrest uit 1992 in de zaak Staat/Rotterdam.[75] Het ging in deze zaak echter niet om de aansprakelijkheid van decentrale overheden voor de uitoefening van een medebewindsbevoegdheid, maar om de vraag welke overheid, de gemeente of de Staat, de schade zou moeten dragen voor feiten begaan door ambtenaren van de gemeentepolitie in het kader van de opsporing van strafbare feiten. De Hoge Raad stelde voorop dat de gemeente voor

74. *HR 16 juni 1950, NJ 1951, 653, m.nt. Verschuuren.*

75. *HR 25 september 1992, AB 1993, 131, m.nt. Van der Meulen.*

deze schade moest opdraaien, ook al had de politiefunctionaris gehandeld onder het gezag van de Officier van Justitie. Een uitzondering op deze gemeentelijke draagplicht werd echter gemaakt in gevallen waarin de fout van de politie-ambtenaar het gevolg was van een onjuiste, bindende aanwijzing van de Officier van Justitie.
De opvatting in Staat/Rotterdam - de decentrale overheid kan de schade verhalen op de Staat indien zij tot haar onrechtmatig handelen is gedwongen door (organen van) de centrale overheid - wordt in de lagere rechtspraak analoog toegepast in aansprakelijkheidszaken waarin een orgaan van een decentrale overheid, daartoe gedwongen door met het EG-recht strijdige wetgeving, een met het EG-recht strijdig besluit heeft genomen. In dit verband kan worden gewezen op de uitspraak van de Amsterdamse rechtbank in de zaak Acciardi.[76]

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

76. *Rb. Amsterdam 11 september 1996, Acciardi, Rawb 1997, 23, m.nt. De Lange.*

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

2.6.6 Verdragsschendingsprocedure

Naast de aansprakelijkheidssanctie wegens schending van EG-recht - die zoals is gebleken ten uitvoer wordt gelegd op nationaal

niveau ten gunste van particulieren - voorziet het EG-recht in een communautaire sanctie in geval van schendingen ervan. Meer in het bijzonder gaat het daarbij om de actie wegens het niet nakomen door een lidstaat van een krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichting. Deze actie kan worden ingesteld door de Commissie (artikel 226 EG) of een andere lidstaat (artikel 227 EG); in de praktijk geschiedt dit doorgaans door de Commissie en betreft het niet zelden de incorrecte omzetting en/of toepassing van richtlijnen. De verdragsschendingsprocedure kan uitsluitend tegen de lidstaat worden gevoerd, omdat deze in zijn hoedanigheid van internationaal rechtspersoon gebonden is aan de Europese verdragen.[77] Zij kan wel betrekking hebben op een schending van het EG-recht door decentrale overheden, bijvoorbeeld decentrale waterbeheerders.

77. *Lefeber 2000, p. 73.*

De verdragsschendingsprocedure komt er in het kort op neer dat de Commissie eerst een advies opstelt omtrent de geconstateerde schending (artikel 226 EG). Wordt dit advies niet binnen de gestelde termijn opgevolgd, dan kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie. Indien het Hof vaststelt dat een lidstaat een communautaire verplichting inderdaad niet is nagekomen, dan dient de lidstaat de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van het arrest door het Hof (artikel 228 lid 1 EG). Gebeurt dat niet (tijdig), dan kan de Commissie de zaak opnieuw aan het Hof voorleggen. Deze is vervolgens bevoegd de betaling van een forfaitaire som (boete) of dwangsom op te leggen (artikel 228 lid 2 EG). Medio 2000 heeft het Hof voor de eerste keer een dwangsom opgelegd aan Griekenland wegens schending van de EG-rechtelijke afvalstoffenregels. Het betrof een bedrag van fl. 44.000,- per dag (bijna 20.000 Euro).

Voor decentrale overheden is het voorafgaande op zich niet van belang, omdat - zoals gezegd - de verdragsschendingsprocedure niet tot hen kan zijn gericht. Toch is enige aandacht op zijn plaats. Het is namelijk niet ondenkbaar dat de Staat in de toekomst zal proberen om boetes en dwangsommen die haar worden opgelegd wegens schending van het EG-recht door decentrale overheden, door te schuiven naar die decentrale overheden. Dit zal met name kunnen spelen bij schendingen waaraan de centrale overheid part noch deel heeft, omdat men een richtlijn correct heeft omgezet.

Dat het genoemde risico voor decentrale overheden niet denkbeeldig is, blijkt uit enkele initiatieven van de centrale overheid. Die zijn weliswaar nog niet direct relevant voor het terrein van het waterbeheer, maar ze geven wel een indruk van de wijze waarop op centraal niveau over deze materie wordt gedacht. In de eerste plaats is dat de Wet toezicht Europese subsidies.[78] Deze wet bevat diverse instrumenten waarmee de centrale overheid haar verantwoordelijkheid in de richting van de EG voor de correcte uitvoering van Europese subsidieregelin-

78. Stb. 2002, 40.

gen door niet tot de Staat behorende, bestuursorganen beter kan waarmaken. Zo creëert zij een inlichtingenplicht voor de betrokken bestuursorganen, om de minister op de hoogte te stellen van aan hen verstrekte EG-subsidies. Verder krijgt de minister de bevoegdheid om deze bestuursorganen aanwijzingen te geven omtrent de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies. Ten slotte bevat de wet de bevoegdheid voor de minister om, in geval de Staat door de EG aansprakelijk wordt gesteld voor verzuimen van deze bestuursorganen en verplicht wordt tot het betalen van een boete of een dwangsom dan wel tot terugbetaling van reeds verstrekte EG-subsidie, deze bedragen te verhalen op het betrokken bestuursorgaan.
Hoewel de organen van decentrale waterbeheerders niet tot de Staat behorende bestuursorganen zijn en op zichzelf derhalve vallen binnen de reikwijdte van de wet, is zij voor hen vooralsnog niet van belang. De reden hiervoor is dat de wet uitsluitend betrekking heeft op (verzuimen bij) de tenuitvoerlegging van Europese subsidieregelingen. Decentrale waterbeheerders voeren tot nu toe echter geen Europese subsidieregelingen uit. Niettemin blijkt eruit dat de centrale overheid zich wapent tegen de financiële risico's die de uitvoering van EG-recht door decentrale overheden met zich mee brengt. In de literatuur zijn reeds pleidooien gehouden om de centrale overheid de bevoegdheid te verlenen om boetes en dwangsommen wegens alle verdragsschendingen door decentrale overheden, op die overheden te kunnen verhalen.[79] Zolang hiervoor geen expliciete wettelijke basis is geschapen, kan de Staat een dergelijke verhaalsactie mogelijk baseren op het civiele recht, meer in het bijzonder op artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad).[80] Dit lijkt althans de veronderstelling in een circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken van 8 februari 1996. Die heeft weliswaar betrekking op de aanbestedingsrichtlijnen, maar zou qua redenering ook kunnen gelden voor andere richtlijnen.[81]

> In de circulaire, onder meer gericht tot de provinciale besturen en waterschappen, geeft zij aan dat een eventuele communautaire boete ex artikel 171 EG (thans: 228 EG) wegens schending door decentrale overheden van de aanbestedingsrichtlijnen zal worden verhaald op de decentrale overheid die voor de inbreuk verantwoordelijk is. De verhaalsvordering zal worden gebaseerd op artikel 6:162 BW. Omdat iedere aanbestedende dienst zelf verantwoordelijk is voor het inachtnemen van de EG-aanbestedingsregels en de decentrale overheden door *'de circulaire op de hoogte zijn gesteld van eventuele consequenties van artikel 171 EGV voor de Staat, handelt de geadresseerde mede jegens de Staat onrechtmatig wanneer hij inbreuk maakt op de aanbestedingsvoorschriften.'* Dat is althans de opvatting van de circulaire.

79. *Lefeber 2000, p. 82-84.*

80. *Comijs 1998, p. 244-245. Comijs bespreekt daarnaast nog de ongerechtvaardigde verrijking (artikel 6:212 BW) als mogelijke grondslag voor een actie van de staat, maar geeft zelf al aan dat deze actie niet al te veel kans maakt, omdat de provincie bijvoorbeeld door een met het EG-recht strijdige aanbesteding niet wordt verrijkt.*

81. *Circulaire van het ministerie van Binnenlandse Zaken, 8 februari 1996, kenmerk CW96/U 142.*

Of artikel 6:162 BW een voldoende grondslag is voor een succesvolle aansprakelijkheidsclaim van de Staat op decentrale overheden moet overigens nog blijken. In de literatuur bestaat op dit punt enige twijfel, omdat wellicht niet aan het - voor een onrechtmatige daad noodzakelijk - Schutznorm-vereiste is voldaan.[82] Op grond van dit vereiste moet de geschonden norm (mede) strekken tot bescherming van de belangen van degene die claimt dat jegens hem onrechtmatig is gehandeld. De vraag die in dit verband kan worden opgeworpen is of de aanbestedingsrichtlijnen (of richtlijnen op het terrein van het waterbeheer) mede strekken tot bescherming van de belangen van de Staat, omdat de Staat bij overtreding ervan door een decentrale overheid een communautaire boete kan worden opgelegd. Het antwoord op deze vraag luidt ons inziens niet bij voorbaat bevestigend. In elk geval ontbreekt op dit punt richtinggevende jurisprudentie. Niettemin kan worden vastgesteld dat decentrale overheden in de toekomst een zeker risico lopen dat financiële sancties door de Staat op hen zullen worden verhaald.

82. *Braams 1996; Comijs 1998, p. 245.*

2.6.7 Bevindingen

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

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

2.7 Analysekader

In dit onderdeel formuleren we - mede aan de hand van de conclusies en bevindingen uit dit hoofdstuk - het kader dat wordt gebruikt voor de analyse van de richtlijnen en richtlijncomplexen die relevant zijn voor het waterbeheer. De hierna genoemde punten van aandacht passeren bij elke richtlijn of elk richtlijncomplex de revue. Wanneer dit om inhoudelijke redenen voor de hand ligt, bespreken we twee of meer aandachtspunten tezamen.

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

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

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

4. *Gebreken in de implementatie*
Na de wijze van implementatie komt aan de orde op welke punten de omzetting in Nederland gebrekkig is, dan wel EG-rechtelijke vragen oproept. De in paragraaf 2.3 vermelde eisen dienen hierbij als leidraad. Aandachtspunten zijn derhalve:

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

d. de gelding van de omzettingsinstrumenten op het gehele Nederlandse grondgebied.

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

5. *De gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer*
Daarna wordt aangegeven welke consequenties de onder punt 4 gesignaleerde gebrekkige implementatie heeft voor de praktijk van de (decentrale) waterbeheerders. Daarbij spelen drie vragen:

Vraag 5a. Bij de toepassing van welke bevoegdheden op basis van welke wet(ten) loopt de (decentrale) waterbeheerder aan tegen het omzettingsgebrek en dient hij zich de vraag te stellen in hoeverre hij met behulp van de hierna vermelde instrumenten zorg kan dragen voor een correcte doorwerking van de EG-richtlijn?

Vraag 5b. Welke mogelijkheden biedt het instrument van richtlijnconforme uitleg om een correcte uitvoering van de richtlijn te bereiken? De in paragraaf 2.5 vermelde bevindingen dienen hierbij als leidraad. Aandachtspunten zijn derhalve:

a. de plicht tot richtlijnconforme uitleg geldt zowel voor rechtstreeks als niet-rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen;
b. de plicht tot richtlijnconforme uitleg van nationale termen en begrippen geldt zonder meer in het geval van correcte omzetting;
c. richtlijnconforme uitleg om omzettingsgebreken te herstellen (remedial conforme uitleg) is alleen toegestaan, indien: de verschillen tussen het nationale recht en de richtlijn niet al te groot zijn; deze uitleg niet tot een contra legem toepassing van het nationale recht leidt; deze uitleg in tweepartijenrelaties er niet toe leidt dat aan particulieren verplichtingen uit de niet-omgezette richtlijn worden opgelegd.

Vraag 5c. Welke mogelijkheden biedt het instrument van rechtstreekse werking om de correcte toepassing van de richtlijn te bereiken? De in paragraaf 2.5 vermelde bevindingen dienen hierbij als leidraad. Aandachtspunten zijn derhalve:

a. Is de richtlijnbepaling rechtstreeks werkend? Daarvan is in de eerste plaats sprake indien de bepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd; alsdan heeft de lidstaat bij de toepassing ervan geen enkele beleidsruimte. In de tweede plaats

kunnen richtlijnbepalingen die de lidstaat wel beleidsruimte laten, wat betreft de grenzen van die beleidsruimte, voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn en derhalve in zoverre rechtstreeks werken.

b. Van strijd met een rechtstreeks werkende bepaling is niet alleen sprake indien de voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen of voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke grenzen hiervan materieel worden overschreden, maar ook indien deze niet expliciet in de beoordeling worden betrokken.
c. Indien het nationale recht in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn, moet de waterbeheerder in den regel ook ambtshalve het nationale recht buiten toepassing laten en de rechtstreeks werkende bepalingen van de richtlijn zelfstandig toepassen.
d. Deze toepassingsplicht wordt in tweepartijenrelaties wel in zoverre beperkt dat een, uit een niet-omgezette richtlijn voortvloeiende, verplichting niet mag worden opgelegd aan een particulier. In driepartijenrelaties geldt deze in den regel beperking niet.

6. *Samenvatting*

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

Gevaarlijke stoffenrichtlijn 3

Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (Gevaarlijke stoffenrichtlijn, richtlijn 76/464)[1]

1. *Pb. 1976 L129/23, verder genoemd richtlijn 76/464 of de Gevaarlijke stoffenrichtlijn.*

3.1 Algemene toelichting

Richtlijn 76/464 van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (verder richtlijn 76/464), heeft als doel het aquatisch milieu in de Gemeenschap te beschermen tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. Deze bescherming moet worden gerealiseerd door een emissie-aanpak voor lozingen van bepaalde verontreinigende stoffen, gecombineerd met een immissie-aanpak op basis van vastgestelde kwaliteitseisen. Onder het aquatisch milieu verstaat de richtlijn zowel oppervlaktewateren in het binnenland, territoriale zeewateren, kustwateren als grondwateren. Grondwateren vielen onder de werking van richtlijn 76/464 tot de Grondwaterrichtlijn in 1980 van kracht werd.[2] Daarmee is artikel 4 van richtlijn 76/464 niet langer van toepassing.

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

De richtlijn maakt een onderscheid tussen twee soorten stoffen, die op verschillende lijsten in bijlagen bij de richtlijn zijn geplaatst. Voor lozingen van zowel zwarte- als grijze-lijststoffen geldt een verplichte vergunning. De wijze waarop de emissienormen in de vergunning worden bepaald, verschilt echter voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water is een nieuwe lijst van prioritaire stoffen vastgesteld.[3]

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

Op lijst I zijn zogenoemde zwarte-lijststoffen geplaatst. Dit zijn gevaarlijke stoffen die zijn gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie. Lozingen van deze stoffen moeten op termijn geheel worden beëindigd. De Raad stelt voor deze gevaarlijke stoffen (emissie)grenswaarden vast. Lidstaten moeten deze grenswaarden toepassen, tenzij een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid dat alle wateren aan de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voldoen. De grenswaarden worden vastgesteld op basis van de toxiciteit, de persistentie of de bio-accumulatie van een stof, met inachtneming van de beste beschikbare technische middelen. Door de Raad worden eveneens kwaliteitsdoelstellingen vastgesteld voor zwarte-lijststoffen. De door de Raad vast te stellen grenswaarden en kwaliteitsdoellingen zijn neergelegd in dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464.[4]
Voor zwarte-lijststoffen bevat de vergunning emissienormen die de door de Raad vastgestelde grenswaarden niet mogen overschrijden. De lidstaten kunnen voor de lozing van zwarte-lijststoffen strengere emissienormen opleggen dan de door de Raad vastgestelde grenswaarden. Wanneer uit de vergunningaanvraag blijkt dat niet aan de emissienormen kan worden voldaan, moet de vergunning worden geweigerd. Wanneer de vergunninghouder de emissienormen niet in acht neemt, dient het bevoegd gezag alle maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat wel aan de emissienormen wordt voldaan en zo nodig moet de lozing worden verboden.

Lijst II bevat zogenoemde grijze-lijststoffen. Dit zijn stoffen die een schadelijke werking op het water hebben, maar die schadelijke werking kan beperkt zijn tot een bepaald gebied en kan afhangen van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan. De verontreiniging met grijze-lijststoffen moet worden beperkt. Om dit te bereiken dienen de lidstaten programma's vast te stellen die kwaliteitsdoelstellingen bevatten voor de wateren waarin deze stoffen kunnen voorkomen.

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

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

gramma in beknopte vorm aan de Commissie te worden overlegd. Richtlijn 76/464 kent een stand-stillbepaling die inhoudt dat de maatregelen die op grond van de richtlijn worden genomen, er in geen geval toe mogen leiden dat de verontreiniging van de wateren toeneemt. Indien nodig kunnen lidstaten, alleen of samen met andere lidstaten, strengere voorschriften vaststellen dan op grond van de richtlijn wordt beoogd.

3.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Richtlijn 76/464 ziet op de bescherming van het aquatisch milieu tegen verontreinigingen. Dat betekent dat een aantal begrippen van belang is om de reikwijdte van de richtlijn te doorgronden. Het betreft de begrippen: *aquatisch milieu*, dat inzicht geeft op welke wateren de richtlijn ziet, *verontreiniging en lozing*.
Deze begrippen worden in artikel 1 van de richtlijn gedefinieerd en zijn in de jurisprudentie verder uitgewerkt. Artikel 2 bevat een opdracht aan de lidstaten op welke wijze het doel van de richtlijn moet worden bereikt. Hierin worden de verschillende regimes voor zwarte- en grijze-lijststoffen geïntroduceerd. De artikelen 3, 5 en 6 hebben betrekking op het regime voor zwarte-lijststoffen. Artikel 7 geeft meer duidelijkheid over het vereiste regime voor grijze-lijststoffen. De artikelen 8, 9 en 10 geven algemene bepalingen, terwijl de artikelen 7, 11 en 13 met name betrekking hebben op rapportageverplichtingen. Artikel 6 en 14 regelen de wijziging van de lijsten I en II.

Artikel 1

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

Oppervlaktewateren zijn alle stilstaande of stromende, zoete oppervlaktewateren die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden. Kustwateren zijn wateren die zijn gelegen aan de landzijde van de basislijn welke dient om de breedte van de territoriale zee te meten en die zich in het geval van waterlopen uitstrekken tot aan de zoetwatergrens. De zoetwatergrens is de plaats in een waterloop waar bij laag water en in een periode met een gering zoetwaterdebiet, het zoutwatergehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater.

Een verontreiniging is het direct of indirect door de mens lozen van

stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de ecosystemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

Een lozing is iedere handeling waarbij zwarte- of grijze-lijststoffen in de in lid 1 bedoelde wateren wordt gebracht, met uitzondering van lozingen van baggerspecie, bedrijfsmatige lozingen vanaf schepen in territoriale zeewateren en het storten van afvalstoffen vanaf schepen in territoriale zeewateren.

Het Hof van Justitie heeft in twee arresten van 29 september 1999 meer duidelijkheid gegeven over de reikwijdte van het begrip lozing, en daarmee over de reikwijdte van richtlijn 76/464.[5] De reikwijdte van het begrip lozing is van belang omdat er voor lozingen wél en voor verontreinigingen vanuit andere bronnen géén vergunning hoeft te worden verleend die voldoet aan de eisen van richtlijn 76/464.
Het Hof van Justitie geeft als definitie van het begrip lozing: elke aan een persoon toe te schrijven handeling, waarbij een van de in lijst I of lijst II van de bijlage van richtlijn 76/464 genoemde stoffen direct of indirect in de wateren waarop richtlijn 76/464 van toepassing is, wordt gebracht. De afstand tussen het oppervlaktewater en de plaats van uitstoot van verontreinigde stoom is slechts relevant voor de vraag of het uitgesloten dient te worden geacht dat de verontreiniging van het water volgens algemene ervaringsregels als voorzienbaar kan worden beschouwd, hetgeen zou beletten dat deze verontreiniging wordt toegeschreven aan de veroorzaker van de stoom.
Het Hof maakt niet expliciet duidelijk wat nu bepalend moet zijn: de handeling die de verontreiniging veroorzaakt, of de vraag of de verontreiniging aan een bepaalde veroorzaker kan worden toegewezen.
Het is de bedoeling van het Hof dat de begrippen lozen en diffuse bronnen elkaar uitsluiten. Diffuse bronnen vallen per definitie niet onder het begrip lozen. Andere significante bronnen, met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen van verontreiniging, zijn verontreinigingen die op grond van richtlijn 86/280 dienen te worden verminderd met behulp van programma's. Het regime voor andere significante bronnen wordt besproken bij richtlijn 86/280.

5. *HvJ EG 29 september 1999, zaak C-231/97, Van Rooij, Jur. 1999, p. I-6355, Het Waterschap 2000, p. 268-270, MR 1999, nr. 73, M en R 1999, nr. 107; HvJ EG 29 september 1999, zaak C-232/97, Nederhoff en Zn, Jur. 1999, p. I-6385, Het Waterschap 2000, p. 268-270, MR 1999, nr. 73, AB 2001, nr. 21, M en R 1999, nr. 108.*

Artikel 2

Artikel 2 bevat een opdracht aan de lidstaten op welke wijze zij het algemene doel van de richtlijn dienen te verwezenlijken. Daartoe wordt een onderscheid geïntroduceerd tussen zwarte- en grijze-lijststoffen, waarvoor een ander doel en een ander juridisch regime geldt. De lidstaten nemen alle passende maatregelen om de verontreiniging

van de wateren met gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die voorkomen op de zwarte-stoffenlijst (lijst I van de bijlage) te beëindigen. Voor gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die voorkomen op de grijze-stoffenlijst (lijst II van de bijlage) moet de verontreiniging van de wateren worden verminderd. De maatregelen moeten overeenkomstig de richtlijn zijn, waarbij wordt opgemerkt dat dit slechts een eerste stap is om het doel van de richtlijn te bereiken. Het regime voor zwarte-lijststoffen wordt verder uitgewerkt in de artikelen 3, 5 en 6. Het regime voor grijze-lijststoffen wordt uitgewerkt in artikel 7.

Artikelen 3, 5 en 6
Het regime voor zwarte-lijststoffen

Artikel 3

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

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

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

Artikel 5

In de emissienormen voor de lozing van zwarte-lijststoffen moet de toelaatbare maximumconcentratie van een stof worden bepaald. In geval van verdunning moet de grenswaarde worden gedeeld door de

verdunningsfactor. Eveneens moet de in de lozingen toelaatbare maximumhoeveelheid van een stof tijdens een of meer bepaalde perioden in de emissienorm bij de vergunning worden opgenomen (lid 1). Lidstaten kunnen in de vergunning strengere emissienormen opnemen dan op grond van de communautaire grenswaarden noodzakelijk is, daarbij dient met name rekening te worden gehouden met toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie (lid 2). Indien de lozer verklaart dat hij de opgelegde emissienormen niet in acht kan nemen, of wanneer het bevoegd gezag dit constateert, moet de vergunning worden geweigerd (lid 3). Indien de emissienormen niet in acht worden genomen nadat een vergunning is verleend, neemt het bevoegd gezag alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat wel aan de voorwaarden van de vergunning wordt voldaan of dat de vergunning wordt verboden (lid 4).

Artikel 5 is voor lozingen vanuit IPPC-installaties met de inwerkingtreding van de IPPC-richtlijn vervallen.

Artikel 6

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

Artikel 6 van richtlijn 76/464 is met de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60) vervallen.

Artikel 7

Het regime voor grijze-lijststoffen

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

waarin emissienormen worden opgenomen, welke emissienormen worden berekend aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen (lid 2). Deze kwaliteitsdoelstellingen moeten zijn opgenomen in de hierboven genoemde programma's (lid 3). De programma's kunnen ook specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben. In de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn (lid 4). De programma's bevatten eveneens termijnen voor de tenuitvoerlegging ervan (lid 5). Zowel de programma's als de resultaten moeten in beknopte vorm aan de Commissie worden meegedeeld (lid 6). De Commissie vergelijkt de programma's van de lidstaten om te zien of de tenuitvoerlegging ervan voldoende geharmoniseerd is.

Lange tijd heeft onduidelijkheid bestaan over de vraag wat een programma ex artikel 7 moet inhouden. Uit een reeks van veroordelingen door het Hof van Justitie is het volgende af te leiden.[6]
De lidstaten dienen programma's op te stellen met behulp waarvan de verontreiniging verminderd dient te worden. Deze programma's dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen:

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

6. *Zaken C-285/96 (Italië), C-214/96 (Spanje), C-232/95, C-233/95, C-394/97 (Griekenland), C-261/98 (Portugal), C-184/97 (Duitsland), C-207/97 (België), C-333/99 (Frankrijk) en C-152/98 (Nederland).*

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

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

Artikel 8, 9 en 10

Algemene bepalingen

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

Artikel 7, 11 en 13

Rapportageverplichtingen

Om de Commissie inzicht te geven in de maatregelen die in de diverse lidstaten worden genomen op grond van richtlijn 76/464, en om inzicht te verkrijgen in de bronnen van verontreiniging en de toestand die het aquatisch milieu in de Gemeenschap heeft, bevat de richtlijn een aantal meet- en rapportageverplichtingen.
Op grond van artikel 7 dienen de lidstaten de programma's voor de vermindering van de verontreiniging door grijze-lijststoffen en de resultaten die met behulp van de programma's zijn behaald, in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen. Op grond van deze overzichten kan de Commissie beoordelen of de verschillende programma's van de lidstaten voldoende zijn geharmoniseerd.
Er dient op grond van artikel 11 door de bevoegde autoriteit (bevoegd gezag) een inventarisatie te worden gemaakt van de zwarte-lijststoffen die op de wateren die onder de richtlijn vallen, kunnen worden geloosd en waarvoor emissienormen van toepassing zijn.
Meetmethoden worden door de Commissie vastgesteld op grond van artikel 12.
Artikel 13 bevat een opsomming van de informatie die de lidstaten aan de Commissie moeten verschaffen.[7] Het betreft:

- bijzonderheden over de vergunningen die zijn verleend voor de lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen;
- de resultaten van de inventarisatie van de lozingen van zwarte-lijststoffen;
- de resultaten van de controle door het nationale meetnet. Beschikking 77/795 bevat lijsten van meetstations, de parameters waarover informatie moet worden uitgewisseld en de referentiemethoden[8];
- aanvullende inlichtingen over de programma's ter vermindering van de lozingen van grijze-lijststoffen.

Artikel 13 is gewijzigd naar aanleiding van Richtlijn 91/692 van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied.
De informatie die de Commissie op deze wijze verkrijgt, mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij is gevraagd en inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen mogen niet openbaar worden gemaakt.

7. *Hiertoe is in 1991 door de Raad van de Europese Gemeenschappen richtlijn 91/692/EEG tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied vastgesteld. Deze richtlijn beoogt de rationalisatie met betrekking tot de toezending van informatie en de publicatie van verslagen over communautaire richtlijnen inzake milieubescherming op het terrein van lucht, water en afvalstoffen. Hieruit volgt dat driejaarlijkse rapportages moeten worden ingediend. De eerste rapportage over de sector water betrof de periode 1993-1995. Inmiddels is de tweede rapportage over de verslagperiode 1996-1998 verschenen. Het betreft Werkgroep EU-waterrapportages, juni 2000, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, waarbij wij gebruik hebben gemaakt van de herziene versie van mei 2002.*

8. *Beschikking van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap.*

3.3 Implementatie van de Gevaarlijke stoffenrichtlijn

De implementatie van de bepalingen van richtlijn 76/464 moet in verschillende wetten worden gezocht, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) met de bijbehorende lagere regelgeving. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de richtlijn is geïmplementeerd in het Nederlandse recht en waar eventuele implementatieproblemen zich (kunnen) voordoen. Welke consequenties dat voor waterbeheerders heeft, wordt nader uitgewerkt in de paragrafen 3.4 en 3.5.

3.3.1 Definities en reikwijdte van de richtlijn

De Wvo reguleert de bestrijding en voorkoming van verontreiniging van oppervlaktewater, inclusief de territoriale wateren (artikel 3 Wvo). De Wvo stelt geen regels voor lozingen in volle zee. Hiervoor worden regels gesteld op grond van de Wet verontreiniging zeewater, de Wvz. Artikel 1 lid 4 Wvo verbiedt de lozingen met behulp van een werk vanaf of over het grondgebied van Nederland in het water van de volle zee. De Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag voor de vergunningverlening.
De reikwijdte van de Wvo ziet dus met name op oppervlaktewater, maar definieert dit begrip niet.

Het begrip oppervlaktewater in richtlijn 76/464 omvat oppervlaktewater in het binnenland, estuaria, andere interne kustwateren dan estuaria en de territoriale zeewateren.
Het begrip oppervlaktewater wordt in de jurisprudentie over de Wvo ruim uitgelegd, zodat hier in ieder geval de oppervlaktewateren uit richtlijn 76/464 onder vallen. Onder oppervlaktewater wordt verstaan: een - anders dan incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin een zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een, ter berging van afval gegraven, bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.[9]
Deze definitie is in zekere zin ruimer dan die welke richtlijn 76/464 hanteert: er valt ook droogvallende rivierbedding onder. Anderzijds beperkt de richtlijn zich niet tot oppervlaktewateren waarin zich een ecosysteem bevindt.

9. *HR 30 november 1982, AB 1983, nr. 265, M en R 1983, p. 122.*

Voor zover lozingen worden gereguleerd in andere wetten, zoals de Wm en de Wav (voorheen de Iav), wordt een veel beperkter begrip opper-

vlaktewater gehanteerd. Een beek wordt in de Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij omschreven als een klein op natuurlijke wijze stromend water dat ten minste gedurende een groot deel van het jaar water voert en dat als beek is aangegeven in de Ecologische Hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan.
Of het water op natuurlijke wijze stroomt en of het het grootste deel van het jaar water bevat, moeten aan de hand van de feiten worden beoordeeld. Een meer juridische vraag is wat moet worden verstaan onder 'aangegeven in de Ecologische Hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan'. In tegenstelling tot wat men uit deze definitie zou kunnen afleiden, worden in het Natuurbeleidsplan niet de beken van ons land opgesomd, die beschermingswaardig zijn. Wel staan op de kaart behorende bij het Natuurbeleidsplan vele watergangen aangegeven, waaronder beken. Daarnaast kent het plan een project 'Beken en beekdalen' waarin verschillende beken en beeksystemen zijn aangeduid. Dit project heeft het herstel en ontwikkeling van het natuurlijk karakter van de beken tot doel. Daartoe worden natuurontwikkelingsprojecten tot uitvoering gebracht, waaronder het creëren van meandering, aanpassen van het peilbeheer en beheer van hoofdwaterlopen. Dit project bevat lang niet alle beken, maar slechts de beken die herstel behoeven.[10] De uitvoeringsregeling en de wijze waarop de Afdeling deze uitlegt, betekenen een behoorlijke beperking van het begrip beek, in vergelijking met de betekenis van een oppervlaktewater zoals richtlijn 76/464 dat uitlegt. Ook de Kaderrichtlijn water (2000/60) definieert oppervlaktewateren en binnenwateren veel breder. Artikel 2, eerste lid, van de uitvoeringsregeling perkt de bescherming tegen depositie van ammoniak in door te bepalen dat voor de toepassing van de Iav als voor verzuring gevoelig gebied worden aangemerkt landschapselementen die zijn gelegen op voor verzuring gevoelige grond en die een oppervlakte hebben van ten minste vijf hectare. In dit geval betrof het een gebied dat wel groter was dan vijf hectare, maar waarvan het de Afdeling niet aannemelijk was geworden dan aan de definiëring van een beek uit bijlage 2 van de uitvoeringsregeling was voldaan. Is een beek niet aangegeven in de Ecologische Hoofdstructuur, dan is het daarmee al geen voor verzuring gevoelig gebied. De Afdeling voegt daaraan toe 'nog daargelaten de vraag of de beken op voor verzuring gevoelige grond zijn gelegen'. Dat zou betekenen dat een beek pas onder de reikwijdte van de Iav valt als én aan de definiëring van beek in de bijlage wordt voldaan, zoals dat door de Afdeling wordt uitgelegd, én de beek zich bevindt op een voor verzuring gevoelig gebied (van ten minste vijf hectare). Nu in artikel 4, lid 2, van de uitvoeringsregeling artikel 1 derde lid Wvo de bescherming van oppervlaktewater door verontreiniging met ammoniak vanuit veehouderijen volledig onder de werking van de Wav (voorheen Iav) is gebracht, betekent dat, dat slechts in een beperkt aantal gevallen aan het beschermingsniveau van richtlijn 76/464 voor verontreiniging met grijze-lijststoffen wordt voldaan.

10. *ABRvS 25 juli 2001, M en R 2002, nr. 26, m.nt. Van der Meijden en Van Rijswick en nr. E03.98.1435, genoemd in ABRvS 25 juli 2001.*

De Afdeling oordeelt weliswaar dat de depositie van ammoniak gezien moet worden als een meervoudige bron van verontreiniging, maar dan blijft toch nog onduidelijk met welke maatregelen en programma's (op grond van richtlijn 86/280) dan wel aan de bescherming van oppervlaktewater tegen verontreiniging met ammoniak wordt voldaan.

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

Richtlijn 76/464 reguleert *lozingen* van zwarte- en grijze-lijststoffen. De Wvo kent het begrip lozing niet, maar stelt regels voor het brengen van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen in oppervlaktewater. De Wvo is in 1981 gewijzigd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 76/464, onder meer ten aanzien van het begrip lozing.

De wetswijziging vond plaats bij wet van 24 juni 1981,[11] waarbij artikel 1, eerste en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zo werd gewijzigd, dat het toepassingsbereik ruimer werd. Het eerste lid werd in die zin gewijzigd dat de vroegere zinsnede 'met behulp van een daartoe bestemd werk' werd gewijzigd in 'met behulp van een werk'. De in het derde lid opgenomen zinsnede 'op andere aan te geven wijze' werd veranderd in 'op andere wijze'. In verband met de genoemde wijziging van artikel 1 lid 3 Wvo is ook artikel 4, eerste lid, van het uitvoeringsbesluit gewijzigd.[12] Bij die wijziging werden in het eerste lid van artikel 4 de woorden 'onder meer' ingelast, waardoor de opsomming van gedragingen die 'een brengen in oppervlaktewateren' kunnen opleveren, haar limitatieve karakter verloor. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel tot wetswijziging is beoogd de mogelijkheid te scheppen tot het stellen van een verbod dat alle wijzen van lozen omvat.[13]

11. *Stb. 414.*

12. *Besluit van 10 maart 1982, Stb. 1982, 218.*

13. *TK 1977-1978, 14 963, nrs. 1-3.*

Daarmee is formeel aan de implementatie van het begrip lozing voldaan. Dat wil overigens niet zeggen dat er daarna geen discussie meer is geweest over de consequenties van de reikwijdte van het begrip

lozing uit richtlijn 76/464. Immers, pas in 1999, na de arresten van het Hof van Justitie hierover, werd duidelijk hoe ruim het begrip lozing uit richtlijn 76/464 moest worden opgevat. Het is de vraag of de wetgever zich dit heeft gerealiseerd, ondanks de opmerking in de memorie van toelichting dat de Wvo na deze wetswijziging nu een verbod van 'alle wijzen van lozen' omvat. Op problemen die zijn ontstaan na de arresten van het Hof van Justitie wordt hierna (in paragraaf 3.4) ingegaan.

3.3.2 Een apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen

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

3.3.3 Het regime voor zwarte-lijststoffen: artikel 3, 5 en 6

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

Gedifferentieerd regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen

De Wvo kent een gedifferentieerde vergunningplicht voor lozingen van stoffen, maar maakt daarbij geen onderscheid tussen zwarte- en grijze-lijststoffen. Voor alle verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen wordt uitgegaan van een aanpak bij de bron, de zogenoemde emissie-aanpak. Bij de hiervoor reeds genoemde wetswijziging uit 1981 (Stb. 414) is het wel mogelijk gemaakt een Wvo-vergunning te eisen voor lozingen vanuit bepaalde categorieën van inrichtingen. Dit betreft met name inrichtingen van waaruit zwarte-lijststoffen kunnen worden geloosd. Lozingen op de riolering (de zogenoemde indirecte lozingen) waren voorheen niet vergunningplichtig op grond van de Wvo. Met deze wetswijziging is beoogd richtlijn 76/464 op dit punt (bestrijding aan de bron voor zwarte-lijststoffen) te implementeren. Directe en indirecte lozingen van zwarte-lijststoffen zijn in Nederland nagenoeg voor 100% gedekt door vergunningen.[14] Lozingen op de riolering vanuit andere inrichtingen (dus niet aangewezen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo) worden gereguleerd door middel van de Wm. De Wm maakt geen onderscheid tussen lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen.

14. *Werkgroep EU-waterraportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 7 en 9.*

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

Emissiegrenswaarden

De wetswijziging uit 1981 voorzag eveneens in de mogelijkheid tot vaststelling van grenswaarden voor de lozing van bepaalde stoffen (artikel 1a en 1b Wvo). Hiermee wordt voldaan aan artikel 3, lid 2, en aan artikel 5, lid 1, van richtlijn 76/464.

De vaststelling van grenswaarden vindt in beginsel plaats bij AMvB, maar kan eveneens geschieden bij ministeriële regeling, indien de grenswaarden worden vastgesteld ter uitvoering van een internationale regeling of een Europese richtlijn. Voor de zeventien zwarte-lijststoffen is dit gebeurd in ministeriële besluiten (artikel 1a Wvo), waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte lozingen. Eerstverantwoordelijke is de Minister van VROM omdat deze in beginsel verantwoordelijk is voor de normstelling in het milieuhygiënisch beleid. Grenswaarden hebben betrekking op de hoogst toelaatbare concentratie van die stoffen of op de hoogst toelaatbare gewichtseenheid van die stoffen per aangegeven eenheid (in AMvB of ministeriële regeling). Waterbeheerders zijn bevoegd Nederlandse emissienormen aan te scherpen op basis van nieuwe technieken, nieuwe inzichten en doelstellingen voor specifieke oppervlaktewateren.

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

Emissiegrenswaarden moeten *in acht worden genomen*. Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid geen minder strenge emissienormen in de vergunning op mag nemen.[15] Emissiegrenswaarden zijn gebaseerd op de *beste bestaande technieken*. De Wvo sluit aan bij het Alara-beginsel van artikel 8.11 lid 3 Wm.[16]
Emissiegrenswaarden dienen in de vergunning te worden opgenomen.

15. *Waterbeheerders kunnen volgens de Werkgroep EU-waterraportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 11, eveneens toestaan dat bepaalde grenswaarden (tijdelijk) worden overschreden, hetgeen niet in overeenstemming is met richtlijn 76/464.*

16. *Zie zeer uitvoerig over het Alara-beginsel: Jongma 2002, p. 49-75 en 157-216.*

Er kan niet worden volstaan met termen als een 'zo laag mogelijke emissie'. Een dergelijke terminologie komt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.[17]

Kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater

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

Tijdelijke vergunning

Richtlijn 76/464 eist eveneens een vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen die slechts voor een beperkte duur verleend kan worden. Deze bepaling is niet in de Wvo, noch in de Wm geïmplementeerd. Weliswaar voorzien de Wvo en de Wm in de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning (artikel 7 Wvo jo 8.17 Wm), maar zij stellen dit niet verplicht voor de lozing van zwarte-lijststoffen.

De afgelopen jaren is er veel jurisprudentie[18] verschenen over de noodzaak van een tijdelijke vergunning voor zwarte-lijststoffen. De Afdeling bestuursrechtspraak legt tegenwoordig de tijdelijke vergunningplicht zo uit, dat indien het *waarschijnlijk* is dat er een lozing van zwarte-lijststoffen plaatsvindt, de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden.[19] Of een dergelijke lozing waarschijnlijk is, zal naar onze mening moeten blijken uit de aanvraag (bijvoorbeeld gegevens over het productieproces). De Afdeling bestuursrechtspraak stelt namelijk dat er geen normen voor bepaalde stoffen in de vergunning hoeven te worden opgenomen, indien uit de aanvraag bij de vergunning niet blijkt dat die stoffen worden geloosd. Niet-vergunde lozingen zijn namelijk verboden. Een tijdelijke vergunning is noodzakelijk indien de lozing van een zwarte-lijststof *niet (volledig) kan worden uitgesloten.*[20]
Dit *waarschijnlijk zijn en niet uitgesloten kunnen worden* lijkt in strijd met het systeem van de Wvo, omdat elk brengen van schadelijke stoffen in oppervlaktewater een vergunningplichtige handeling is. Het betreft in deze gevallen niet een vooraf bekende lozing van deze stoffen, maar de mogelijkheid dat zwarte-lijststoffen als sporen in een lozing terecht kunnen komen.
De vaste lijn in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de verplichte tijdelijke vergunning is zeer recent verlaten.[21] Wij gaan ervan uit dat deze uitspraak een uitzondering is en niet geldt voor de wijze waarop het Europese recht in het algemeen

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

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

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

20. *ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1.*

21. *ABRvS 23 oktober 2002, nr. 200100860/2, besproken in Van Rijswick en Widdershoven 2002, en in M en R 2003, nr. 4 en 5, m.nt. Widdershoven en Van Rijswick.*

door decentrale overheden moet worden toegepast, zie hierover uitvoeriger hoofdstuk 2.
Hier wordt kort uiteengezet hoe de jurisprudentie tot dusver was en op welke wijze dit door de Afdeling bestuursrechtspraak is veranderd.

In twee uitspraken (nrs. 200100860/2 en 200100854/1) van 23 oktober 2002 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een nieuwe lijn uitgezet voor de mogelijkheid voor het verlenen van de verplichte tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen. Deze uitspraken hebben belangrijke consequenties voor de wetgever, de (decentrale) waterbeheerders, vergunninghouders en derden-belanghebbenden, alhoewel wij van mening zijn dat de gevolgen zich lijken te beperken tot de verplichte tijdelijke vergunning voor zwarte-lijststoffen, zoals in hoofdstuk 2 reeds uiteen is gezet.
Het dagelijks bestuur van het Hoogheemraadschap van West Brabant heeft krachtens de Wvo aan appellante een tijdelijke vergunning verleend voor het lozen van afvalwater. Tegen dit besluit heeft appellante (vergunninghouder) beroep ingesteld en aangevoerd dat de Wvo-vergunning ten onrechte slechts is verleend voor de duur van vijf jaar. Omdat de in artikel 3, vierde lid, van de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976, 76/464/EEG, neergelegde verplichting niet is opgenomen in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.17 derde lid Wm, bestaat volgens appellante geen juridische grondslag voor het verlenen van de vergunning voor een beperkte duur.
Verweerder heeft, onder meer verwijzende naar voornoemde richtlijn 76/464/EEG, overwogen dat de geldigheidsduur van de vergunning wordt beperkt omdat de zwarte-lijststoffen cadmium en kwik worden geloosd. Doel van de tijdelijkheid is, aldus verweerder, om de verrichte inspanningen van appellante om de lozing van deze stoffen te minimaliseren, te kunnen beoordelen. Binnen de gestelde geldigheidsduur van de vergunning dient, aldus verweerder, een inspanning te worden verricht om met behulp van de beste bestaande technieken een nullozing voor kwik en cadmium te halen.
Richtlijn 76/464 is in Nederland geïmplementeerd in de Wvo. De Wvo verklaart in artikel 7 lid 4 voor de procedure van vergunningverlening een groot aantal artikelen uit de Wm van overeenkomstige toepassing, waaronder artikel 8.17 Wm en artikel 8.22 Wm (de zogenoemde actualiseringsplicht).Van deze algemene actualiseringsplicht kan worden aangenomen dat dit geen voldoende implementatie kan zijn van een verplichte tijdelijke vergunning. Artikel 8.17 biedt de mogelijkheid een vergunning voor bepaalde tijd (vijf jaar) te verlenen. Dat kan echter slechts in bepaalde gevallen, die duidelijk in artikel 8.17 worden aangegeven. Twee van deze mogelijkheden zijn relevant bij de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464/EEG.

Artikel 8.17 lid 1 onder c biedt de mogelijkheid een vergunning voor vijf jaar te verlenen indien dat nodig is in het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting, die minder nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Hier beroept verweerder zich in de uitspraak van 23 oktober 2002, nr. 200100860/2 op bij haar keuze de vergunning voor een bepaalde tijd te verlenen. Dit is overeenkomstig het doel van richtlijn 76/464, die uitgaat van een beëindiging (op termijn) van de waterverontreiniging door lozingen van zwarte-lijststoffen. De tweede relevante mogelijkheid die artikel 8.17 biedt, staat in lid 3. In een vergunning kan worden bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn, voor zover dat is bepaald bij een algemene maatregel van bestuur, die is vastgesteld ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie. De bij de maatregel aangegeven termijn kan zo nodig afwijken van de in het eerste en tweede lid genoemde termijnen. Ter implementatie van richtlijn 76/464 en van in het bijzonder artikel 3, lid 3, van richtlijn 86/280 (een dochterrichtlijn) is het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen vastgesteld. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft echter acht jaar geleden al uitgemaakt dat dit besluit niet toereikend is om aan de eis van een verplichte tijdelijke vergunning te voldoen.[22] Hieruit kan worden geconcludeerd dat de verplichte tijdelijke vergunning niet correct in het Nederlandse recht is geïmplementeerd. Daar heeft de wetgever zich echter weinig van aangetrokken en is nooit overgegaan tot implementatie van de verplichte tijdelijke vergunning. De Afdeling beslist nu dat de tijdelijke vergunning uit artikel 8.17 Wm niet richtlijnconform kan worden uitgelegd in die zin dat daarmee voldaan wordt aan de eis van een verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464. De Afdeling overweegt als volgt:

'Niet in geding is dat de bij het bestreden besluit vergunde lozing mede betrekking heeft op de lozing van de onder lijst I bij de Richtlijn 76/464/EEG vallende zwarte-lijststoffen cadmium en kwik. Op grond van het bepaalde in artikel 3, aanhef en vierde lid, van de richtlijn mag een vergunning voor de lozing van dergelijke stoffen slechts voor een beperkte duur worden verleend. Gesteld noch gebleken is dat vorenbedoelde verplichting in het nationale recht is geïmplementeerd. Gelet op het in de Wet milieubeheer neergelegde systeem van verlening van vergunningen voor onbepaalde duur en de daarop in artikel 8.17 van deze wet gemaakte uitzonderingen, acht de Afdeling het niet mogelijk om het nationale recht op dit punt in het licht van de bewoordingen en het doel van artikel 3, aanhef en vierde lid, van de Richtlijn 76/464/EEG richtlijnconform te interpreteren. De mogelijkheid om een beroep te doen op een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige bepaling van een niet-omgezette richtlijnbepaling bestaat slechts voor particulieren ten aanzien van 'elke lidstaat waarvoor zij bestemd is'. Hieruit volgt dat een richtlijn uit zichzelf geen verplichtingen aan een parti-

22. *ABRvS 27 juni 1994, nr. G05.93.0210 en ABRvS 30 juni 1994, nr. G.05.91.1324, beide besproken in Van Dijk 1996, p. 96 e.v.*

culier kan opleggen en dat een bepaling van een richtlijn niet als zodanig door de overheid tegenover een particulier kan worden ingeroepen. Omdat in het onderhavige geval niet door een particulier een beroep is gedaan op de richtlijnbepaling kan van rechtstreekse werking in vorenbedoelde zin geen sprake zijn en kon de voor appellante bezwarende bepaling niet door verweerder jegens haar worden ingeroepen'.

Nu moet de wetgever wel aan de slag. Tien jaar geleden werd voor het eerst een tijdelijke vergunning verleend (door de Minister van Verkeer en Waterstaat) aan Tiofine B.V. waarbij de minister zich beroept op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464/EEG. Het bedrijf komt hiertegen in beroep (een vergelijkbare situatie als de uitspraak van 23 oktober 2002, nr. 200100860/2). Het is niet duidelijk of de minister de tijdelijke vergunning ambtshalve heeft verleend, of dat er in de bedenkingen- (bezwaren)fase door derden een beroep op de richtlijn is gedaan. De Afdeling wijdt in ieder geval geen overweging aan een dergelijk beroep op de richtlijn. De Afdeling stelt dat de Minister *'terecht de vergunning tijdelijk heeft verleend'*.[23]
In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 april 1994 zijn het derden (de Zuidhollandse Milieufederatie) die in beroep komen tegen een ten onrechte verleende vergunning voor onbepaalde tijd waarbij zwarte-lijststoffen worden geloosd[24]. Hier overweegt de Afdeling dat van verweerder had mogen verwacht dat *'hij zich bij het besluit rekenschap had gegeven van de consequenties van Richtlijn 76/464 en 83/513'*, waarna de vergunning wordt vernietigd.[25]
Deze jurisprudentie kan worden aangemerkt als vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak inzake de tijdelijke vergunning. De Afdeling is van oordeel dat de verplichte tijdelijke vergunning weliswaar niet correct is geïmplementeerd in het nationale recht, maar dat waterbeheerders niettemin verplicht zijn om artikel 3, lid 4, uit richtlijn 76/464 correct toe te passen, ongeacht de vraag of derden zich op het Europese recht beroepen. De vraag rijst waar die verplichting op is gebaseerd. De eerste mogelijkheid is de richtlijnconforme uitleg van artikel 8.17 Wm. De tweede mogelijkheid is dat dit niet mogelijk is en dat artikel 3, lid 4, uit richtlijn 76/464 onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is en daarmee aangemerkt kan worden als een rechtstreeks werkende bepaling. In dat geval heeft de verplichte tijdelijke vergunning rechtstreekse werking en kunnen particulieren of derden zich op deze Europeesrechtelijke bepaling beroepen.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan worden afgeleid dat de Afdeling tot nu toe heeft gekozen voor richtlijnconforme uitleg van 8.17 lid 1 onder c Wm. In elk geval heeft men nooit overwogen dat de door haar gewenste toepassing van artikel 3, lid 4, van richtlijn 76/464 is gebaseerd op de rechtstreekse werking van deze bepaling. Dat bete-

23. *AGRvS, 27 april 1992, nr. G05.90.0180.*

24. *AB 1994, nr. 399, m.nt. Drupsteen.*

25. *Zie voor meer jurisprudentie inzake de tijdelijke vergunning ABRvS 27 juni 1994, nr. G05.93.0210 en ABRvS 30 juni 1994, nr. G.05.91.1324 en Van Rijswick 2001, p. 160.*

kent dat waterbeheerders door middel van deze richtlijnconforme interpretatie besluiten dienen te nemen c.q. vergunningen dienen te verlenen, die in overeenstemming zijn met het Europese recht, want op deze wijze wordt aan de verplichtingen en doelstellingen van richtlijn 76/464 voldaan. Dit geldt zoals uit bovenstaande jurisprudentie blijkt zowel in situaties dat derden een beroep doen op het Europese recht, als wanneer de vergunningaanvrager bezwaar maakt tegen de tijdelijkheid van de vergunning.
Er ontstaat door deze uitleg van artikel 8.17 Wm ook in het nationale recht geen contra legem situatie. De Wvo noch de Wm kennen een verplichte tijdelijke vergunning, maar het verlenen van tijdelijke vergunningen is zeer goed mogelijk binnen de grenzen van artikel 8.17 Wm.[26]
Artikel 3, lid 4, uit richtlijn 76/464 is ook onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig en heeft daarom rechtstreekse werking. Aan het vraagstuk van de rechtstreekse werking komt men echter pas toe als richtlijnconforme interpretatie niet mogelijk is.[27]
Dat alles neemt niet weg dat de wetgever ergens in de afgelopen tien jaar de moeite had moeten nemen de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464 correct in de Wvo te implementeren.
In de uitspraak van 23 oktober 2002 (zaaknr. 200100860/2) gaat de Afdeling om en concludeert - zonder enige motivering - dat richtlijnconforme interpretatie van artikel 8.17 Wm (de Afdeling noemt hier alleen artikel 8.17 lid 3) niet langer mogelijk is. Op dat moment gaat het vraagstuk van de rechtstreekse werking van artikel 3, lid 4, uit richtlijn 76/464 een rol spelen. Aangenomen mag worden dat artikel 3, lid 4, uit richtlijn 76/464 onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is. Dat betekent dat derden zich op deze bepaling uit het Europese recht mogen beroepen.[28]

Nadat duidelijk is dat artikel 3, lid 4, uit richtlijn 76/464 rechtstreekse werking heeft, rijst de vraag of waterbeheerders verplicht zijn deze Europeesrechtelijke bepaling ook rechtstreeks toe te passen. In het algemeen kan uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie worden afgeleid dat zowel de centrale overheid als decentrale overheden - zoals waterbeheerders - verplicht zijn het Europese recht rechtstreeks toe te passen indien daar een beroep op wordt gedaan door derden.[29]
Rechtstreekse werking van EG-recht speelt bijvoorbeeld als een particulier zich tegenover de overheid beroept op rechtstreeks werkende bepalingen, de zogenoemde verticale rechtstreekse werking. Deze situatie doet zich in het omgevingsrecht eveneens voor in de situatie dat derden in beroep komen tegen bijvoorbeeld een verleende vergunning of de vaststelling van een bestemmingsplan, en zich in de betreffende procedure beroepen op niet correct geïmplementeerde Europese verplichtingen. In dat geval heeft honorering van dat beroep nadelige gevolgen voor de vergunninghouder: op basis van een niet correct

26. *Zie uitvoeriger Van Rijswick en Widdershoven 2002.*

27. *ABRvS 31 maart 2000, AB 2000, nr. 302*

28. *De lijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake dit leerstuk begint met het bekende Van Gend & Loos arrest (Zaak 26/62, Jur. 1963, p. 3), via het Costa/Enel arrest (Zaak 6/64, Jur. 1964, p. 1255), het Van Duyn-arrest (Zaak 41/74, Jur. 1974, p. 1337), het VNO-arrest (Zaak 51/76, Jur. 1977, p. 113, het Fratelli-Constanzo-arrest (Zaak 013/88, Jur. 1989, p. 1839), het Kraaijeveld-arrest (zaak C-72/95, Jur. 1996, p. I-5403) en het Bozenarrest (Zaak C-435/97, AB 2000, nr. 39. Zie hierover zeer uitvoerig: Jans e.a. 2002, hoofdstuk 3.*

29. *Bijvoorbeeld Fratelli-Constanzo (Zaak 013/88, Jur. 1989, p. 1839), Kraaijeveld (zaak C-72/95, Jur. 1996, p. I-5403) en Bozen (Zaak C-435/97, AB 2000, nr. 39).*

geïmplementeerde richtlijn worden hem immers verplichtingen opgelegd. Dit worden wel de horizontale effecten van rechtstreekse werking genoemd.[30] Een voorbeeld uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is de uitspraak van 31 maart 2000, AB 2000, nr. 302, waarbij de Afdeling besliste dat een bestemmingsplan ten onrechte was goedgekeurd, nu geen rekening was gehouden met aanwezige vogelrichtlijngebieden.[31]

30. *Zie ook Jans e.a. 2002, p. 111 e.v.*

31. *Zie hierover ook Jans e.a. 2002, Van de Gronden 1998 en Backes 2000-a, p. 30 e.v.*

De situatie in de andere uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 oktober 2002, met nummer 200100854/1 is eveneens een geval van horizontale effecten van rechtstreekse werking. Tegen dit besluit is door een derde-belanghebbende beroep ingesteld, waarbij niet expliciet een beroep is gedaan op de noodzaak van een tijdelijke vergunning op grond van het EG-recht, maar wel tegen de mogelijkheid van de lozing van schadelijke stoffen in het algemeen. De Afdeling merkt op dat:

> *'Ingevolge het bepaalde in artikel 3, vierde lid, van deze richtlijn, op welke bepaling appellante geacht mag worden zich te hebben beroepen en die in het onderhavige geval rechtstreekse werking heeft, mag een vergunning voor de lozing van dergelijke stoffen slechts voor een beperkte duur worden verleend.'*

In de uitspraak van 23 oktober met nummer 200100860/2 ligt de situatie gecompliceerder. De waterbeheerder heeft - zonder dat daar door derden een beroep op werd gedaan - een tijdelijke vergunning verleend voor de lozing van zwarte-lijststoffen. Blijkens het hierboven weergegeven verweer doet de waterbeheerder dit door middel van een richtlijnconforme uitleg van artikel 8.17 lid 1 onder c Wm. Hierboven is eveneens al gezegd dat de Afdeling dit niet (langer) mogelijk acht. Vervolgens baseert de Afdeling zich op een enkele uitspraak in een strafrechtelijke casus van het Hof van Justitie[32] bij zijn beslissing om rechtstreekse werking van richtlijnbepalingen niet mogelijk te achten in het geval er geen derde of 'particulier' is die zich op het Europese recht beroept.

32. *C-168/95, M en R 1997, 128.*

Het Hof van Justitie hanteert in zijn jurisprudentie de opvatting dat rechtstreeks werkend EG-recht dat niet correct in het nationale recht is geïmplementeerd, niet door overheden ten laste van particulieren kan worden ingeroepen, zoals blijkt uit de zaken Kolpinghuis (zaak 80/86, Jur. 1987, p. 3969) en Busseni (zaak 221/88, Jur. 1990 I, p. 495). Dit wordt het verbod op omgekeerde rechtstreekse werking van richtlijnen genoemd. Deze zaken betroffen echter geen omgevingsrechtelijke casus waar er altijd sprake is van (potentiële) derden-belanghebbenden. Indien derden (particulieren) zich op rechtstreekse werking van richtlijnbepalingen beroepen, is honorering van dit beroep wel mogelijk, ook als dat de vergunningaanvrager in dit geval in een slechtere positie brengt. Over de vraag welk belang een particulier

moet hebben bij een beroep op een rechtstreeks werkende bepaling (relativiteitsvereiste) zijn door de Hoge Raad prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.[33]

33. *HR 8 maart 2002, LJN-nr. AB2884, zie ook Jans e.a. 2002, p. 108-111.*

Tussen deze jurisprudentie van het Hof en de hiervoor vermelde plicht van bestuursorganen om niet correct geïmplementeerde richtlijnen wel toe te passen indien daarop beroep wordt gedaan door derden-belanghebbenden, bestaat in omgevingsrechtelijke zaken, waarin in elk geval potentieel altijd derden-belanghebbenden kunnen optreden, een evidente spanning. Zij dwingt het bestuur, zolang er nog geen derden-belanghebbenden beroep hebben kunnen doen op de richtlijn, om een onrechtmatig - namelijk met het EG-recht strijdig - besluit af te geven. Wanneer derden zich vervolgens in de procedure mengen, moet het bestuur wel aan de richtlijn toetsen en zal de vergunning moeten worden herzien.

Deze situatie is vanuit het oogpunt van rechtseenheid en rechtszekerheid voor niemand aantrekkelijk. De handhaving van niet-correct geïmplementeerde richtlijnen wordt zo een primaire (dag)taak voor derden-belanghebbenden en milieugroepen. De vergunninghouder leeft, zolang derden nog niet hun zegje hebben kunnen doen over het besluit, in onzekerheid over de vraag welk recht op zijn aanvraag toepasselijk is. De inhoud hiervan is immers afhankelijk van het beroep dat derden-belanghebbenden al dan niet zullen doen op de richtlijn. Het bestuur moet vaak dubbel werk verrichten - namelijk eerst toetsen aan het nationale recht, en wanneer een derde appelleert, toetsen aan het EG-recht - en zal ongetwijfeld ook nog moeten opdraaien voor schade en proceskosten van derden en vergunningaanvrager. Deze consequenties treffen in Nederland vaak het decentrale bestuur, dat geheel onschuldig is aan het feit dat een richtlijn niet correct is geïmplementeerd.

Tot wat voor een vreemde gevolgen de nieuwe lijn van de Afdeling leidt, blijkt ook wanneer men deze toepast op de zaak nr. 200100860/2. De Afdeling heeft de tijdelijke vergunning vernietigd. Dat betekent dat de waterbeheerder een nieuw besluit moet nemen. Dat besluit zal inhouden dat de waterbeheerder een vergunning voor onbepaalde tijd verleent. Dat is in strijd met het EG-recht. Er bestaat een reële mogelijkheid dat in dat geval een derde (particulier) tegen dit nieuwe besluit in beroep komt en zich beroept op het rechtstreeks werkende EG-recht. In dat geval is de waterbeheerder verplicht een tijdelijke vergunning te verlenen, kortom: een vergunning met dezelfde inhoud als door de Afdeling aanvankelijk is vernietigd. Ook een niet erg aantrekkelijk vooruitzicht voor de vergunningaanvrager. Er wordt jaren geprocedeerd terwijl het resultaat hetzelfde is als wanneer direct een tijdelijke vergunning wordt verleend. Deze tweede mogelijkheid heeft het risico dat wanneer derden niet alert genoeg zijn, er vergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend voor de lozing van zwarte-lijst-

stoffen. Dat legt een grote druk op bijvoorbeeld milieu-organisaties om tegen alle verleende vergunningen voor onbepaalde tijd in beroep te gaan. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid voor een correcte toepassing van Europeesrechtelijke verplichtingen bij derden-belanghebbenden ligt, zolang de wetgever de Europese verplichtingen niet goed implementeert. Dat lijkt ons niet de bedoeling.
Ten slotte kan worden aangenomen dat nadat de wetgever de Europese verplichtingen heeft geïmplementeerd, de vergunningen voor onbepaalde tijd voor lozingen van zwarte-lijststoffen moeten worden gewijzigd. In dat geval kan worden aangenomen dat de vergunninghouders recht hebben op schadevergoeding.

Gelet op deze nadelige consequenties gaan wij ervan uit dat de kernoverweging van de Afdeling dat overheden rechtstreeks werkende bepalingen van EG-richtlijnen alleen mogen toepassen als daar door derden een beroep op is gedaan - ondanks de algemene bewoordingen - slechts betrekking heeft op de tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464. De uitspraak kan dan worden gezien als een duidelijk signaal naar de wetgever dat zij de implementatie van de verplichte tijdelijke vergunning - die toch niet zo moeilijk zou moeten zijn - eindelijk eens ter hand moet nemen. De Afdeling maakt in ieder geval duidelijk dat zij dit gebrek in de implementatie niet langer wenst op te lossen. In deze zin zou de uitspraak gezien kunnen worden als een signaal naar de wetgever op dit punt en niet zozeer als een nieuwe algemene lijn in de jurisprudentie. Gelet op alle consequenties gaan wij ervan uit dat de Afdeling deze beperkte uitleg voor ogen had. Een aanwijzing daarvoor is te vinden in een nog recentere uitspraak van de Afdeling van 13 november 2002, nr. 200104431/2 over de IPPC-richtlijn, waarin de volgende overweging staat:

> *'Wanneer aan de voorwaarden waaronder particulieren de bepalingen van een richtlijn voor de nationale rechter kunnen inroepen, is voldaan (dit betekent dat de bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is), zijn, anders dan verweerders hebben betoogd, alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde overheidsinstanties zoals de gemeenten daaronder begrepen, gehouden deze bepalingen toe te passen (arrest 103/88, Costanzo, 22 juni 1989, Jur EG 1989, p. 1839). Volgens vaste jurisprudentie van het Hof dienen de rechterlijke instanties van de lidstaten de rechtsbescherming te verzekeren die voor de justitiabelen uit de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht voortvloeit (arrest C-312/93, Peterbroeck, 14 december 1995, Jur EG 1995, p. I-4599).'*

Blijkens deze nieuwste rechtspraak van de Afdeling is het kennelijk niet van belang óf particulieren zich daadwerkelijk op de rechtstreeks werkende bepaling hebben beroepen, maar dat zij dit vanwege het feit dat de bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, in

beginsel kúnnen. Deze algemene overweging van de Afdelingt doet sterk denken aan de theorie van de objectieve werking zoals we die in hoofdstuk 2 hebben beschreven.

Het ambtshalve dan wel op verzoek wijzigen van de vergunning kan niet met een tijdelijke vergunning worden gelijkgesteld.[34]

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

In Nederland geldt in beginsel geen Wvo-vergunningplicht voor lozingen op de riolering. Een uitzondering hierop vormen de lozingen vanuit bepaalde aangewezen categorieën van inrichtingen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo. Voor het overige worden indirecte lozingen gereguleerd door middel van de Wm. Dit kan in de Wm-vergunning zijn, of in algemene regels op grond van de Wm. Voor de Wm-vergunningverlening zijn instructieregels voor het bevoegd gezag (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) opgesteld in een ministeriële regeling.[35]

35. *Regeling van 15 maart 1996, Stcrt. 1996, 59.*

Het kan worden betwijfeld of bij regulering op grond van de Wm wordt voldaan aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Voor zwarte-lijststoffen geldt immers dat er emissiegrenswaarden in een tijdelijke vergunning moeten worden opgenomen, gebaseerd op de beste bestaande technieken. De meeste bedrijven van waaruit lozingen van zwarte-lijststoffen plaatsvinden, zijn opgenomen in de Inrichtingen-AMvB op grond van de Wvo. Voor zover dat niet het geval is - zoals bij lozingen van bestrijdingsmiddelen op de riolering - wordt dat gereguleerd in de Wm-vergunning of een AMvB op grond van de Wm of de Wvo.[36]

36. *Zie hiervoor bijvoorbeeld het Besluit glastuinbouw en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.*

> De Afdeling bestuursrechtspraak is in zijn uitspraken niet altijd even consequent. In een uitspraak van 17 februari 1995 merkt de Afdeling op dat in het betreffende geval geen zwarte-lijststoffen op de riolering werden geloosd. Vervolgens werd gesteld dat het lozen van afvalwater uit een ziekenhuis dat ontwikkelaar, fixeer, fotografische badvloeistoffen en niet meer gebruikte medicijnen bevatte, niet kon worden geweigerd. Uit de uitspraak blijkt dat, anders dan de Afdeling stelt, er wel kleine hoeveelheden zwarte-lijststoffen werden geloosd, hetgeen in verband met het maatschappelijk nut van de lozingen werd toegestaan.[37] Dit is ons inziens in strijd met richtlijn 76/464, die een dergelijke uitzonderingsgrond niet kent.[38] Wat betreft de door de Afdeling geconstateerde onmogelijkheid om artikel 8.17 richtlijnconform uit te leggen ten behoeve van de verplichte tijdelijke vergunning, geldt voor Wm-vergunningen hetzelfde als hierboven voor Wvo-vergunningen is gezegd.

37. *ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53.*

38. *De Kaderrichtlijn water kent wel een dergelijke uitzonderingsgrond.*

Het verlenen van een tijdelijke vergunning voor grijze-lijststoffen kan niet altijd. De waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater is geen grond voor het verlenen van een tijdelijke vergunning.[39] Er

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

kan geen tijdelijke vergunning worden verleend indien de gevolgen van de lozing bij de vergunningverlener bekend zijn. Ook het gegeven dat een onderzoeks- en reductieverplichting wordt opgelegd, betekent niet dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 8.17 lid 1 onder e Wm. Indien de aanvraag niet volledig is, kan geen gebruik worden gemaakt van de tijdelijke vergunning om de ontbrekende gegevens te verkrijgen.[40] Verlenging van een tijdelijke vergunning is niet mogelijk. Dit verdraagt zich niet met het toetsingskader van de Wvo.[41]

> Het opnemen van de *mogelijkheid tot verlenging* in de vergunning komt op hetzelfde neer als het verlenen van een vergunning en mag dus niet. Door gebruik te maken van een verlengingsmogelijkheid wordt de totstandkomingsprocedure voor vergunningen omzeild. Ook het toetsingskader voor een nieuwe vergunning wordt in dat geval niet toegepast, omdat bij een verlenging dezelfde voorschriften gelden als bij de oorspronkelijke vergunning.[42]

In Nederland worden de meeste vergunningen voor de lozingen van zwarte-lijststoffen verleend voor een periode van vier à vijf jaar. Daarnaast bestaan er nog vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn afgegeven. Dit laatste is in beginsel in strijd met richtlijn 76/464, maar zal zich na recente jurisprudentie van de Afdeling over de uitleg van artikel 8.17 Wm weer voor kunnen gaan doen. Naast de tijdelijke vergunning geldt het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen. Dat zegt dat Wvo-vergunningen waarin grenswaarden staan voor zwarte-lijststoffen, eenmaal in de vier jaar bekeken moeten worden op actualiteit.[43]

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

Een verplichte voorafgaande vergunning

Richtlijn 76/464 eist een verplichte voorafgaande vergunning en kent niet de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. In de Wvo is wel de mogelijkheid opgenomen de vergunning te vervangen door algemene regels, evenals de mogelijkheid algemene regels op te nemen naast de vergunning (artikel 2a-e Wvo).
Het systeem van algemene regels kent de mogelijkheid dat het bevoegd gezag nadere eisen stelt. Tevens bestaat de mogelijkheid om af te wijken van de algemene regels (artikel 2c Wvo). Nadere eisen kunnen alleen worden gesteld ten aanzien van onderwerpen die in de

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

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

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

43. *Stb. 1993, 81.*

AMvB zijn genoemd. Een nadere eis is niet mogelijk wanneer deze uitsluitend sterkt tot het opleggen van een heffing.[44] Artikel 2a-e Wvo regelt de mogelijkheid bij AMvB regels te stellen voor lozingen vanuit bepaalde inrichtingen. Het gaat dan zowel om lozingen met behulp van een werk, als lozingen op andere wijze.
Totstandgekomen AMvB's zijn het Besluit glastuinbouw, het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten, het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming, het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater, het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater, het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Een Lozingenbesluit bedekte teelt is in voorbereiding.

> Sommige AMvB's op grond van de Wvo reguleren lozingen vanuit bepaalde categorieën inrichtingen. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij wordt echter wel het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen op landerijen gereguleerd. Dit betekent dat de AMvB's weliswaar zien op bepaalde categorieën van inrichtingen (in de zin van bedrijven), maar dat niet het beperkte inrichtingenbegrip van de Wm wordt beoogd.[45]

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

Er kunnen twee opmerkingen worden gemaakt over de rol van AMvB's in het Nederlandse milieu- en waterrecht.

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

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

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

gunningen, zoals bijvoorbeeld in de IPPC-richtlijn en in de Kaderrichtlijn water.
Wil de vervanging van een vergunning die nodig is op grond van richtlijn 76/464, door een AMvB mogelijk gemaakt worden, dan zal in de eerste plaats op dezelfde wijze aan de wettelijke vereisten moeten worden voldaan als bij vergunningverlening het geval is.
Resumerend kan worden gesteld dat ook de Wvo de mogelijkheid kent van algemene regels die naast, of in plaats van de vergunning kunnen bestaan. Richtlijn 76/464 kent de mogelijkheid om een vergunning te vervangen door algemene regels echter niet. De Kaderrichtlijn water kent wel de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Zowel op grond van het Europese recht als op grond van het nationale recht geldt dat de inhoud van AMvB's aan wettelijke eisen dient te voldoen. Per AMvB zal nagegaan moeten worden of aan de eisen van de verschillende Europese (water)richtlijnen wordt voldaan.

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

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

Nota's en programma's waarin informatie is opgenomen over specifieke programma's zoals bedoeld in artikel 5 van richtlijn 86/260 en soortgelijke bepalingen in dochterrichtlijnen, zijn met name te vinden in convenanten en rapporten van de CIW over verschillende bedrijfstakken.
De convenanten betreffen de volgende sectoren: basismetaalindustrie (1992), chemische industrie (1993), grafische industrie en verpakkingen (1993), zuivelindustrie (1994), metalektro-industrie (1995), textiel- en tapijtindustrie (1996), papier- en kartonindustrie (1996), betonmortel- en betonwarenindustrie (1998), vleesindustrie (in voorbereiding) en de rubber- en kunstofverwerkende industrie (in voorbereiding).[46]
De CIW-rapporten bevatten programma's voor de volgende bedrijfstakken: verf-, lak- en drukinktfabrieken (1979), grafische industrie (1982), ziekenhuizen (1986), fotografische industrie (1987), houtreinigingsbedrijven (1988), champignonteeltbedrijven (1985/1989), laboratoria (1982/1989), bestrijdingsmiddelenformulerende bedrijven (1980/1989), auto- en aanverwante bedrijven (1979/1989), zeefdrukkerijen (1989), agrarische bedrijven en bestrijdingsmiddelen (1990), houtimpregneerbedrijven (1986/1992), vatenwasserijen (1993), farmaceutische industrie (1993), autowrakkeninrichtingen (1993), textielveredelingsindustrie (1988/1993), GFT-afvalverwerking (1994), levensmiddelenin-

46. *Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 18.*

dustrie, nutriëntenemissies (1994) en bedrijven voor oppervlaktebehandelingen van metalen/materialen (1987/1997).[47]

Inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen

Artikel 11 vraagt een inventarisatie van de lozingen die zwarte-lijststoffen kunnen bevatten en waarop emissienormen van toepassing zijn. Om deze verplichting te implementeren is artikel 14 in de Wvo opgenomen, waarin de verplichting tot inventarisatie is opgelegd. In de Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode3 1996-1998 van de werkgroep EU-waterraportages (juni 2000, herziene versie mei 2002) zijn deze inventarisaties opgenomen.

47. *Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 18.*

3.3.4 Het regime voor grijze-lijststoffen: artikel 7

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

In Nederland gaat men zowel voor de lozingen van zwarte- als van grijze-lijststoffen uit van een aanpak bij de bron, de zogenoemde emissiebenadering. Voor grijze-lijststoffen zijn er geen nationale emissienormen vastgesteld. Waterbeheerders zijn bevoegd naar eigen inzicht eisen in de vergunning op te nemen. Vergunningvoorschriften worden veelal vastgesteld op basis van de beste uitvoerbare technieken. Het RIZA wordt door waterbeheerders veelal geraadpleegd bij het opstellen van de emissienormen.[48] Er is geen onderscheid in emissienormen tussen directe lozingen en lozingen op de riolering. Herziening van de vergunningen vindt gemiddeld eens in de vijf tot tien jaar plaats.[49]

Er is aanvankelijk weinig aandacht geweest voor de effectgerichte benadering. Voor wateren met een bepaalde functie zijn kwaliteitseisen vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 Wm. Voor de kwaliteitseisen die gelden voor verontreinigingen met zwarte- en grijze-lijststoffen, is gekozen voor een meer beleidsmatige aanpak. Er wordt geen juridische relatie gelegd tussen emissienormen voor de lozingen van grijze-lijststoffen en kwaliteitsdoelstellingen, zo blijkt ook uit de Nederlandse rapportage over de Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 19.
Het waterkwaliteitsbeleid is, inclusief kwaliteitsdoelstellingen voor grijze-lijststoffen, neergelegd in diverse wettelijke en buitenwettelijke plannen, nota's en circulaires, zoals de IMP's water, de Evaluatienota

48. *Werkgroep EU-waterraportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 19.*

49. *Werkgroep EU-waterraportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 23.*

water, de Nota milieuhygiënische normen en de nationale waterhuishoudingsplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding (Wwh). In de Evaluatienota water 1994 zijn de grens- en streefwaarden voor water en waterbodem vastgesteld. De streefwaarden gelden zowel voor zoete als zoute watersystemen, met uitzondering van parameters die direct samenhangen met het zoute karakter van watersystemen. Het grenswaardenniveau geldt niet voor de Noordzee en de Waddenzee. De grenswaarden kunnen door de waterbeheerder wel van toepassing worden verklaard op zoet/zout-overgangsgebieden.[50] De CIW heeft in 1988 voor 23 watertypen in Nederland ecologische normstellingen opgesteld.[51]

Uitgangspunt van het beleid is dat de verontreiniging met grijze-lijststoffen dient te verminderen door een emissie-aanpak gecombineerd met kwaliteitsdoelstellingen. Deze in de vergunning op te nemen emissienormen kunnen worden gebaseerd op de beste uitvoerbare technieken.
Voorts wordt het kwaliteitsbeleid uitgewerkt in de waterhuishoudingsplannen. Deze plannen werken door in de vergunningverlening door middel van een verticale binding die is gebaseerd op het rekening houden met de keuzes die zijn gemaakt in hogere plannen. Zo moeten provinciale staten bij het opstellen van het provinciaal waterhuishoudingsplan rekening houden met de Nota waterhuishouding (artikel 7 Wwh), inclusief de daar neergelegde kwaliteitsdoelstellingen. Zowel het Rijk als de waterschappen moeten als kwaliteitsbeheerders een beheersplan opstellen voor de wateren waarvoor zij het bevoegd gezag zijn (artikel 5 en 9 Wwh). In dit beheersplan moet rekening worden gehouden met de Nota waterhuishouding (Rijk) en de provinciale waterhuishoudingsplannen (waterschappen). Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo moeten de waterkwaliteitsbeheerders bij de vergunningverlening rekening houden met het door hen vastgestelde beheersplan (artikel 1 lid 6 Wvo). Ten slotte dient het bevoegd gezag bij het verlenen van Wvo-, Wwh- en Wm-vergunningen rekening te houden met de toepasselijke kwaliteitsdoelstellingen. Op deze wijze vindt zowel een horizontale (rekening houden met eigen beheersplannen) als een verticale (rekening houden met hogere plannen) afstemming plaats binnen de diverse planvormen.

Omdat de kwaliteitsdoelstellingen voor grijze-lijststoffen zijn neergelegd c.q. geïmplementeerd in plannen, is de juridische status van deze plannen van belang. Europese regels waar derden rechten aan kunnen ontlenen, dienen tenslotte neergelegd te worden in bindende en afdwingbare juridische regels.
De plannen op grond van de Wwh hebben een indicatief karakter. Het betreft strategische en operationele plannen voor het waterbeheer die

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

51. *CIW, Ecologische normdoelstellingen voor Nederlandse oppervlaktewateren, 1988.*

een juridische binding hebben die is gebaseerd op het rekening houden met eigen of hogere plannen. Dat houdt in dat derden daar geen sterke rechten aan kunnen ontlenen; het bevoegd gezag kan gemotiveerd van de plannen afwijken. Hetzelfde geldt voor kwaliteitsdoelstellingen neergelegd in nota's, buitenwettelijke richtlijnen enzovoort.
Nederland heeft de verplichtingen van artikel 7 en in het bijzonder de verplichte programma's, grotendeels geïmplementeerd in deze waterhuishoudingsplannen met hun geringe juridische binding. Vervolgens worden voor de lozingen van grijze-lijststoffen vergunningen verleend op basis van de Wvo. Deze vergunningen worden in veel gevallen vervangen door algemene regels. Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de kwaliteitsdoelstellingen die zijn neergelegd in de waterhuishoudingsplannen en die in veel gevallen zijn uitgewerkt in circulaires of richtlijnen die zijn opgesteld door bijvoorbeeld de CIW/CUWVO. Deze uitwerking van de verplichtingen door de CIW/CUWVO zijn gericht op normen voor bepaalde categorieën lozingen of voor lozingen vanuit een bepaalde categorie bedrijven.
Daarmee schiet de implementatie door Nederland van de verplichtingen uit artikel 7 van richtlijn 76/464 op een aantal punten tekort:

- De strategische waterhuishoudingsplannen zijn of nationaal of provinciaal, maar niet specifiek in de zin dat ze een totale samenhangende benadering inhouden van een concrete gestructureerde planning per waterloop of waterbekken.
- De Nederlandse programma's bevatten geen samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen voor een bepaalde waterloop of waterbekken, noch een specifieke strategie per stof.
- Voor zover in de waterhuishoudingsplannen kwaliteitsdoelstellingen zijn opgenomen, zijn zij niet bindend voor waterbeheerders bij het verlenen van vergunningen.
- Door de algemene richtsnoeren die worden opgesteld door bijvoorbeeld de CIW/CUWVO en door het veelvuldig gebruikmaken van algemene regels in plaats van de vergunning, is het niet goed mogelijk per lozing een vergunning te verlenen waar de emissienormen zijn berekend aan de hand van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen. Om deze Europese verplichting correct toe te kunnen passen is het namelijk noodzakelijk dat voor een vergunningverlening bekend is wat de kwaliteitsnormen per stof en per ontvangend oppervlaktewater zijn. Om de emissienormen goed vast te kunnen stellen, moet voorafgaand aan de vergunningverlening duidelijk zijn wat de huidige feitelijke kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater is, omdat dan pas kan worden berekend hoe streng de emissienormen moeten zijn.
- Ten slotte zijn de kwaliteitsnormen voor stoffen niet neergelegd in bindende juridische regels.

3.3.5 De verplichtingen uit artikel 8, 9 en 10

Het stand-stillbeginsel

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

De uitleg van het stand-stillbeginsel in Nederland houdt in, dat de concentratie van zwarte-lijststoffen niet mag toenemen in een bepaald beheersgebied of in een bepaald watersysteem en dat de concentratie van grijze-lijststoffen niet zodanig mag zijn, dat de waterkwaliteit significant verslechtert.[52] Dit mag niet leiden tot strijd met de kwaliteitsaanpak die op grond van richtlijn 76/464 verplicht is. Het mag eveneens niet leiden tot strijd met de kwaliteitsnormen die moeten worden bereikt op grond van de Europese richtlijnen met waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewateren met een bepaalde functie.

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

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

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

52. *In de rapportage aan de EU wordt het als volgt gesteld: 'Uitgegaan wordt van het stand-stillprincipe: bedrijven moeten voldoen aan emissienormen maar mogen niet meer emitteren dan voorheen', Werkgroep EU-waterraportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 11.*

Europese en nationale verplichtingen te voldoen, hetgeen in overeenstemming is met de eisen die richtlijn 76/464 stelt.

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

Bij de uitleg van het stand-stillbeginsel zoals de richtlijn die voorstaat, zal het moeilijk zijn in een beheersgebied nieuwe lozingsvergunningen te verlenen, wanneer nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan. Dat kan eigenlijk alleen door bestaande vergunningen te actualiseren en aan te scherpen of in te trekken.
Ook wanneer wel aan de geldende milieukwaliteitseisen wordt voldaan, is het niet goed mogelijk nieuwe lozingsvergunningen te verlenen. De Wm, waar ook de waterkwaliteitseisen grotendeels op zijn gebaseerd, gaat ervan uit dat wanneer de feitelijke waterkwaliteit beter is dan de geldende waterkwaliteitseisen, de feitelijke waterkwaliteit in de plaats treedt van de waterkwaliteitseis. In beginsel is ook dan het opvullen van vervuilingsruimte niet mogelijk.[53]

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

Artikel 10 De mogelijkheid voor lidstaten, indien nodig, strengere eisen aan de vergunning te verbinden

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

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

eisen stelt aan de te verlenen vergunning. Is dat namelijk wel het geval, dan kan niet met een verwijzing naar landelijk geldend beleid van deze Europese eisen worden afgeweken. Wanneer het bevoegd gezag zich bij de vergunningverlening baseert op geldende rapporten, circulaires enzovoort, zal het zich ervan moeten vergewissen dat aan de eisen van richtlijn 76/464 wordt voldaan.
Richtlijn 76/464 biedt expliciet de mogelijkheid om strengere eisen op te leggen, zodat wanneer het bevoegd gezag strengere vergunningvoorschriften op wil leggen dan welke landelijk gelden, dit niet in strijd zal zijn met richtlijn 76/464. De Afdeling bestuursrechtspraak staat toe dat zodanige strenge vergunningvoorschriften worden opgelegd, dat daar alleen aan voldaan kan worden, wanneer wordt gekozen voor niet-Wvo-vergunningplichtige alternatieven. Dit is niet in strijd met richtlijn 76/464.

3.3.6 Artikel 7, 11 en 13 Meet- en rapportageverplichtingen

Artikel 11 vraagt een inventarisatie van de lozingen die zwartelijststoffen kunnen bevatten en waarop emissienormen van toepassing zijn. Om deze verplichting te implementeren is artikel 14 in de Wvo opgenomen, waarin de verplichting tot inventarisatie is opgelegd. Nederland beschikt over 147 meetpunten in de rijkswateren die door Rijkswaterstaat worden gebruikt voor de monitoring van de waterkwaliteit. Hierbij worden onderscheiden de zoete (37 meetpunten) en zoute wateren (110 meetpunten). Daarnaast worden metingen verricht door regionale waterbeheerders op enkele honderden locaties. Bemonsteringen vinden plaats volgens Waterstaat Standaardvoorschriften (WSV) of interne voorschriften van RIZA of RIKZ. Analyses worden onder verantwoordelijkheid van en veelal ook door de laboratoria van het RIZA of RIKZ uitgevoerd. De analyses vinden plaats volgens NEN-voorschriften of interne voorschriften.[54]

3.4 Gebreken in de implementatie

3.4.1 Implementatie van het begrip lozing

In paragraaf 3.2 is uiteengezet wat het begrip lozing uit richtlijn 76/464 inhoudt. Daarbij is eveneens aandacht geschonken aan de nadere invulling die het Hof van Justitie daaraan heeft gegeven. In paragraaf 3.3.1 is aangegeven hoe dit begrip in het Nederlandse recht is geïmplementeerd. Zowel de wetgever (in lagere regelgeving) als de Afdeling bestuursrechtspraak leggen, onder meer met een beroep op de wetsgeschiedenis, het begrip lozing richtlijnconform uit.
Het blijkt dat formeel weliswaar geen implementatie- of toepassingsproblemen van het begrip lozing uit richtlijn 76/464 bestaan, maar dat in de praktijk bij de concrete vergunningverlening toch de nodige vra-

54. *Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 17. Een uitgebreid overzicht van de meetstations, meetpunten, meetfrequentie en gemeten stoffen is te vinden in het rapport Optimalisatie routinematig onderzoek waterkwaliteit rijksbinnenwateren (1993, RIZA), het rapport Milieumeetnet rijkswateren (RIZA 1995), de landelijke watersysteemrapportage (RIZA 1996) en de jaarboeken Monitoring rijkswateren (RIZA/RIKZ 1998 en voorgaande jaren).*

gen kunnen rijzen. De Hofuitspraken lijken namelijk duidelijk, maar laten ook een belangrijke vraag onbeantwoord.[55]

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

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

Om toch met de arresten van het Hof van Justitie uit de voeten te kunnen, is gezocht naar een verdere afbakening van het begrip lozing.[56] Voor het systeem van richtlijn 76/464 is noodzakelijk dat de verontreiniging aan een persoon kan worden toegeschreven die vervolgens een vergunning dient aan te vragen, waarna de vergunning eventueel kan

55. *Zie hierover uitvoeriger Van Rijswick 2001, p. 46-47 en voor de consequenties van de Hofuitspraken voor Nederland p. 106-127.*

56. *Zie Van Rijswick 2001, p. 106-127.*

worden verleend. In de vergunning dient de lozing gereguleerd te worden. Deze afbakening kan worden gekoppeld aan het begrip voorzienbaar.
De afbakening van het begrip lozing is gebaseerd op vijf elementen. Het gaat om:

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

Er is naar onze mening een onderscheid tussen aantoonbaar verontreinigen (immissie) en het toeschrijven aan een persoon. Zo zorgt het neerslaan van verontreinigde stoom voor een aantoonbare verontreiniging (immissie), die wanneer zij bijvoorbeeld afkomstig is uit een inrichting ook toegerekend kan worden aan een bepaalde persoon. Ook wanneer meerdere inrichtingen of personen dezelfde stoffen op een bepaald oppervlaktewater lozen (verschillende lozingen bijvoorbeeld vanuit puntbronnen), is er sprake van aantoonbare verontreiniging (immissie). In het laatste geval kan de verontreiniging (immissie) echter niet zonder meer worden toegeschreven aan een bepaalde veroorzaker. Toch is er sprake van een lozing voor zover de veroorzaakte verontreiniging (emissie) kwantificeerbaar is. Kwantificering kan door metingen, maar ook op grond van berekeningen.[57] Hieruit kan worden afgeleid dat bijvoorbeeld verontreinigingen die ontstaan door autorijden, vliegen en varen, doorgaans niet aan alle vijf criteria zullen voldoen. Wanneer dat bij wijze van uitzondering wel het geval is, worden zij als lozingen aangemerkt en zijn daarmee vergunningplichtig.

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

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

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter beslist dat de depositie van ammoniak niet onder de reikwijdte van het begrip lozing valt, en dat daarmee ook niet aan de verplichtingen van richtlijn 76/464 hoeft te worden voldaan.[58] Zij motiveert haar beslissing door te stellen dat niet iedere uitstoot naar de lucht waarbij de mogelijkheid bestaat dat oppervlaktewater wordt verontreinigd, een lozing is. Het gaat volgens de Afdeling in dit geval om een ongerichte uitstoot van ammoniak vanuit een inrichting - een grijze-lijststof - in de lucht die, op gelijke wijze als elders, ook op het oppervlaktewater kan neerslaan. Dat was in het geval van de verontreinigde stoom die neerslaat op oppervlaktewater, niet anders en daarover oordeelde het Hof dat er sprake was van een lozing. Voorts stelt de Afdeling dat de verontreiniging van het oppervlaktewater *'gelet op de omgeving van de inrichting, voortkomt uit meervoudige, al dan niet diffuse, bronnen zoals veehouderijen, uitspoeling van bemesting door omliggende boerderijen, mest van vee in de weide, de plaatselijke fauna enzovoort. Het aandeel van de onderhavige veehouderij in de verontreiniging met ammoniak als geheel is hierin niet te onderscheiden.'*

58. *ABRvS, 25 juli 2001; M en R 2002, nr. 26, m.nt. Van der Meijden en Van Rijswick en ABRvS 19 december 2001, M en R 2002, nr. 59, m.nt. Van Rijswick.*

Met die passage roept de Afdeling een aantal vragen op. Zo laat zij in het midden of het hier een diffuse bron of een lozing betreft, maar stelt zij dat het gaat om meervoudige bronnen van verontreiniging. Dat is op zich geen doorslaggevend argument. Bij meervoudige bronnen moet niet zozeer worden gedacht aan meerdere lozingen van dezelfde stoffen in een oppervlaktewater, maar meer aan een lozing die uit verschillende verontreinigingen bestaat, zoals bijvoorbeeld verontreinigd hemelwater. Het uitlogen van creosootolie in oppervlaktewater wordt door het Hof aangemerkt als een vergunningplichtige lozing, en dat zal ook zo zijn als er meerdere oeverbeschoeiingen in het oppervlaktewater zijn geplaatst. Ook dan is het aandeel van elke oeverbeschoeiing aan het geheel van de verontreiniging niet meer te onderscheiden. Vervolgens noemt de Afdeling een aantal andere bronnen van verontreiniging die wel heel divers van aard zijn. Bemesting door de plaatselijke fauna is zeker een diffuse bron, omdat daar in het geheel geen menselijke handeling aan vooraf gaat. Uitspoeling van bemesting van omliggende landerijen is wel een lozing, en wordt deels geregeld door het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Wat onder veehouderijen in het algemeen moet worden verstaan, is niet duidelijk, terwijl mest van vee in de wei een twijfelgeval is. De redenering van de Afdeling zou ertoe kunnen leiden dat indien er sprake is van één veehouderij in de nabijheid van oppervlaktewater de depositie van ammoniak wel een lozing kan zijn, terwijl in de situatie dat er sprake is van meerdere veehouderijen, de depositie van ammoniak geen lozing meer is. Het lijkt ons niet dat het systeem van richtlijn 76/464 en 86/280 zo bedoeld kan zijn. Dat zou immers betekenen dat hoe meer verontreinigers er in een

bepaald gebied zijn, hoe kleiner de mogelijkheid wordt om de verontreiniging in een vergunning te reguleren. Het is ook niet zo dat de emissie en immissie van ammoniak niet te meten of te berekenen zouden zijn. Voor de toepassing van de Wav (voorheen Iav) is het eveneens noodzakelijk dat bekend moet zijn hoeveel ammoniak op een voor verzuring gevoelig gebied terechtkomt. Ook de wetgever is van oordeel dat het hier een lozing betreft.[59]

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

Het systeem waarbij een vergunningplicht bestaat die gebaseerd is op het direct of indirect lozen, roept nog een aantal vragen op. Het is namelijk niet altijd diegene die verontreinigende stoffen in het milieu brengt (welke verontreinigende stoffen direct of indirect in het oppervlaktewater komen), die over een Wvo-vergunning dient te beschikken. Artikel 1 lid 1 kent een relatief lozingsverbod: het is verboden zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen met behulp van een werk in oppervlaktewateren te brengen. Op grond van artikel 1 lid 2 zijn slechts bepaalde indirecte lozingen Wvo-vergunningplichtig. Dat betekent dat diegene die loost met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten, in beginsel geen Wvo-vergunning hoeft te hebben, omdat degene die direct op het oppervlaktewater of de rwzi loost, over een Wvo-vergunning beschikt. In wezen is dat het verschuiven van de vergunningplicht naar de uiteindelijke lozer. Daarbij kan ervan uit worden gegaan, dat deze uiteindelijke lozer aan de indirecte lozer voorschriften oplegt. In het algemeen is dat de gemeente, die voor inrichtingen in de Wm-vergunning bepaalde voorschriften voor te lozen stoffen oplegt. Voor indirecte lozingen geldt alleen een Wvo-vergunningplicht voor lozingen vanuit bepaalde categorieën inrichtingen die zijn aangewezen in de zogenoemde Inrichtingen-AMvB. Het verschuiven van de vergunningplicht van de persoon die verontreinigende stoffen in het milieu brengt, naar de uiteindelijke lozer is inherent aan de systematiek waarvoor in de Wvo is gekozen.

3.4.2 Implementatie van het begrip oppervlaktewater

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

3.4.3 Implementatie van het vergunningenregime voor zwarte-lijststoffen

Het regime voor zwarte-lijststoffen eist dat er in de vergunning emissiegrenswaarden worden opgenomen, die ten minste even streng

zijn als de emissiegrenswaarden die op Europees niveau zijn vastgesteld. Op grond van de Wvo en de jurisprudentie moeten vastgestelde emissiegrenswaarden in acht worden genomen. Dit is in overeenstemming met de eisen van richtlijn 76/464. De emissiegrenswaarden dienen ook expliciet in de vergunning te worden opgenomen. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin zij (strenge) eisen stelt aan de vergunning op hoofdlijnen, is daarmee noodzakelijk op grond van en in overeenstemming met de eisen van richtlijn 76/464.
Onder het regime van richtlijn 76/464 kan een vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen slechts tijdelijk worden verleend. Dit is slechts anders wanneer het IPPC-installaties betreft.
Wvo-vergunningen voor zwarte-lijststoffen die niet tijdelijk zijn verleend, werden tot voor kort dan ook vernietigd wegens strijd met richtlijn 76/464. De Afdeling bestuursrechtspraak maakte hier gebruik van een richtlijnconforme toepassing van de bepaling in de Wvo dat een vergunning tijdelijk kan worden verleend (in plaats van tijdelijk moet worden verleend).
De mogelijkheid om vergunningen tijdelijk te verlenen, is geen juiste implementatie van de richtlijn, omdat het Hof van Justitie ervan uitgaat dat het implementeren van een richtlijn niet pas op het moment van vergunningverlening kan geschieden. Dit laatste biedt namelijk onvoldoende zekerheid voor implementatie. De wetgever zou de tijdelijke vergunningplicht dan ook expliciet in de wet op moeten nemen.
De meest recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak brengt de verplichte tijdelijke vergunningverlening voor zwarte-lijststoffen door middel van een beroep op de rechtstreekse werking van deze rechtsbepaling in overeenstemming met richtlijn 76/464 wanneer derden zich daarop beroepen.

In Nederland worden lozingen op de riolering in beginsel gereguleerd in de Wm-vergunning in plaats van in de Wvo-vergunning. De situatie dat er vanuit een Wm-inrichting, die geen Wvo-vergunning nodig heeft, zwarte-lijststoffen op de riolering worden geloosd, komt zelden voor.[60] Richtlijn 76/464 eist niet dat de lozingen van zwarte-lijststoffen in een Wvo-vergunning worden gereguleerd. Dat kan ook in de Wm-vergunning, maar dan moet de Wm-vergunning wel aan de eisen van de richtlijn voldoen. In dit geval eist de richtlijn een tijdelijke Wm-vergunning.

60. *ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53.*

Ook in de AMvB's op grond van de Wm die de vergunningplicht vervangen of aanvullen, zou een regeling dienen te staan dat een inrichting niet langer onder de AMvB valt, maar over een tijdelijke vergunning dient te beschikken, indien er sprake kan zijn van lozing van zwarte-lijststoffen. De regeling dat lozingen vanuit inrichtingen op de riolering onder de Wm-vergunning vallen, is onder meer zo geconstrueerd om te bereiken dat inrichtingen niet langer over zowel een Wvo-

vergunning, als een vergunning op grond van de gemeentelijke lozingsverordening hoeven te beschikken. Voor die inrichtingen waarbij de mogelijkheid bestaat dat er zwarte-lijststoffen worden geloosd op de riolering, betekent dit dat zij over een tijdelijke Wm-vergunning moeten beschikken.

Resumerend kan worden gesteld dat de Afdeling bestuursrechtspraak de verplichte tijdelijke vergunning op grond van richtlijn 76/464 niet langer door richtlijnconforme toepassing van de Wvo (en artikel 8.17 Wm) mogelijk maakt. Alleen wanneer derden zich op de richtlijn beroepen, heeft de bepaling rechtstreekse werking. Dat betekent dat het beter geweest zou zijn de verplichte tijdelijke vergunning in de Wm te regelen. De wetgever moet deze wetswijziging met de grootste spoed ter hand nemen.

3.4.4 Implementatie van het vergunningenregime voor grijze-lijststoffen

In paragraaf 3.2 is uiteengezet wat de verplichtingen uit richtlijn 76/464 zijn voor de lozingen van grijze-lijststoffen. In paragraaf 3.3.4 is uiteengezet op welke wijze deze verplichtingen zijn omgezet in het Nederlandse recht. Daaruit is gebleken dat de implementatie een aantal gebreken vertoont. Deze gebreken worden door de rechter niet opgelost door een richtlijnconforme toepassing van de betreffende bepalingen uit de Wwh, de Wvo en de Wm.

Waterkwaliteitsnormen dienen te worden geïmplementeerd in *bindende wettelijke bepalingen*. Dat betekent dat voor kwaliteitsnormen die zijn opgenomen in wettelijke plannen, het nodig is voor te schrijven dat deze *in acht dienen te worden genomen*.
Waterkwaliteitsbeheerders kunnen artikel 7 toepassen door bij de vergunningverlening kwaliteitsnormen in niet bindende wettelijke plannen of in nota's van bijvoorbeeld de CIW/CUWVO in acht te nemen en dit ook in de motivering bij het besluit duidelijk op te nemen. Indien de nationale niet-bindende kwaliteitsnormen niet voldoen aan de verplichtingen van artikel 7 van richtlijn 76/464, zullen de kwaliteitsbeheerders artikel 7 rechtstreeks moeten toepassen, voor zover dat mogelijk is. Dat zal echter op problemen kunnen stuiten, omdat niet direct duidelijk is wat dan van de waterbeheerders wordt verwacht: moeten zij zelf kwaliteitsnormen vaststellen? Moeten ze afwijken van door de CIW/CUWVO opgestelde normen?

Een betere mogelijkheid om deze verplichting uit richtlijn 76/464 correct te implementeren, is gebruik te maken van de mogelijkheden van hoofdstuk 5 Wm: het wettelijk (en bindend) vaststleggen van milieukwaliteitseisen in een AMvB of ministeriële regeling, zoals ook plaats-

vindt bij verplichte kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie. Tezijnertijd kunnen waterkwaliteitseisen worden opgenomen in een integrale Waterwet.

3.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

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

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

3.5.1 Algemene regels

Zowel de Wvo als de Wm kennen de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Dan doet zich een specifiek probleem voor. Dit probleem doet zich in het bijzonder voor bij de lozing van grijze-lijststoffen, maar kan ook spelen bij de lozing van zwarte-lijststoffen (denk aan bestrijdingsmiddelen). Indien de vergunning is vervangen door algemene regels, kent het bevoegd gezag niet het toetsingsmoment aan richtlijn 76/464, waarbij nagegaan kan worden of aan de verplichtingen van de richtlijn wordt voldaan.
Voor de waterkwaliteitsbeheerder is er het moment waarop een bedrijf een melding doet dat het onder de algemene regels valt. Op dat moment bestaat er voor de waterkwaliteitsbeheerder wel de mogelijkheid om nadere eisen te stellen, maar alleen indien en voor zover de betreffende AMvB hierin voorziet.
Wanneer de AMvB zelf niet volledig aan de verplichtingen van richtlijn 76/464 voldoet, is het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de wetgever de AMvB aan te passen.
De waterkwaliteitsbeheerder kan ook bij algemene regels met de verplich-

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

Bij de toepassing van een aantal bevoegdheden loopt de (decentrale) waterbeheerder aan tegen het implementatiegebrek en dient hij zich de vraag te stellen in hoeverre hij met behulp van een richtlijnconforme uitleg of het rechtstreeks toepassen van richtlijnbepalingen zorg kan dragen voor een correcte doorwerking van de EG-richtlijn. (Decentrale) waterbeheerders dienen met name alert te zijn bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen en beheersplannen (Ministers van V&W en VROM, provinciale staten en de besturen van waterschappen), bij vergunningverlening op grond van de Wvo (de Minister van V&W en besturen van waterschappen) alsmede bij de handhaving op grond van de Wvo, zowel wat betreft vergunningen als algemene regels. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders dienen opmerkzaam te zijn bij vergunningverlening op grond van de Wm, en de handhaving van de Wm, zowel wat betreft de vergunningen als de algemene regels.

Voor een aantal implementatiegebreken geldt dat hier een taak ligt voor de centrale overheid, zoals het vaststellen van bindende grenswaarden en kwaliteitsnormen, het vaststellen van programma's ex artikel 7, het zorgdragen dat AMvB's in overeenstemming met het Europese recht zijn en het wettelijk vastleggen van de verplichte tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen.

3.5.2 Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na in beginsel correcte implementatie

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

3.5.3 Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na niet-correcte implementatie

Nederland heeft geen apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen en heeft richtlijn 76/464 daarmee niet correct geïmplementeerd. De centrale overheid dient programma's en kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor grijze-lijststoffen die in Nederlandse oppervlaktewateren voor kunnen komen. Deze kwaliteitsdoelstellingen dienen bindend te zijn. Zolang dit niet is gebeurd, dienen waterbeheerders de niet-bindende kwaliteitsdoelstellingen uit beleidsnota's, richtlijnen en rapporten als bindende normen te hanteren.

Nederland heeft ter uitvoering van het regime voor zwarte-lijststoffen emissiegrenswaarden vastgesteld, welke zijn neergelegd in een AMvB, hetgeen een correcte implementatie van de richtlijn is. Nederland heeft eveneens kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte-lijststoffen vastgesteld. Deze zijn (voor zover zij wateren met een bepaalde functie betreffen) deels neergelegd in een AMvB op grond van de Wm, hetgeen een correcte implementatie van de richtlijn is. Ook hier kan het nationale recht worden toegepast. Voor zover kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen zijn neergelegd in beleidsplannen, nota's richtlijnen en rapporten en dus niet juridisch bindend zijn, dienen waterbeheerders deze doelstellingen als bindende kwaliteitsnormen te beschouwen en ze op deze wijze richtlijnconform toe te passen.

De Wvo kent geen expliciete bepaling waarin het stand-stillbeginsel is opgenomen. De Wm wel. Voor zover binnen het waterbeleid uitgegaan wordt van het stand-stillbeginsel, dient dit richtlijnconform te geschieden. Richtlijn 76/464 kent geen beperkingen in de reikwijdte van de verplichtingen, zoals 'achteruitgang van de waterkwaliteit in een bepaald beheersgebied' (in Nederland voor lozingen van zwarte-lijststoffen) of het 'significant verslechteren van de waterkwaliteit' (in Nederland gehanteerd voor lozingen van grijze-lijststoffen).

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

3.5.4 Rechtstreeks toepassen van de richtlijn

De inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen is voor lozingen die worden gereguleerd op grond van de Wvo, correct geïmplementeerd. Het nationale recht kan worden toegepast. Voor zover er

Wm-vergunningplichtige lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering plaatsvinden, is er geen inventarisatieplicht, hetgeen in strijd is met richtlijn 76/464.[61] Het bevoegd gezag op grond van de Wm zou hier richtlijn 76/464 rechtstreeks moeten toepassen.
De verplichte tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen moet rechtstreeks worden toegepast, indien derden zich op de richtlijn beroepen.

Een belangrijke vraag is of artikel 7 rechtstreekse werking heeft. Wij zijn van mening dat dit wel mogelijk is ten aanzien van het *bestaan* van een programma, dat aan de eisen van de richtlijn moet voldoen. Daarmee is nog niet duidelijk wat er *inhoudelijk* in dat programma dient te staan. Bijvoorbeeld welke kwaliteitsdoelstellingen voor een bepaald water op een bepaalde termijn gerealiseerd moeten zijn. Het helemaal niet, of niet volledig hebben van een programma lijkt ons door derden aan te vechten. Men kan zich voorstellen dat in een civiele actie om het opstellen van een programma met milieukwaliteitseisen wordt gevraagd. Het is ook denkbaar dat een vergunning wordt verleend voor een lozing in een oppervlaktewater waarvoor geen adequaat programma met milieukwaliteitsnormen conform artikel 7 is vastgesteld. In dat geval kan een derde stellen dat de emissienormen in de vergunning moeten worden berekend op basis van milieukwaliteitsnormen die zijn opgenomen in een programma ex artikel 7. Wanneer die milieukwaliteitsnormen er niet zijn of wanneer ze niet bindend zijn, kan de vergunning niet in de aangevochten vorm worden verleend.

Voor de verplichte vergunning en de vervanging door algemene regels die gelden voor de lozingen van grijze-lijststoffen, zijn hierboven in algemene zin enkele opmerkingen gemaakt.
Voor zover er geen programma's of geen kwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld, kunnen deze ook niet richtlijnconform worden toegepast. De centrale overheid dient deze programma's en kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen. Dit is moeilijk door de decentrale waterbeheerder te verwezenlijken. Voor zover in waterhuishoudingsplannen niet-bindende kwaliteitsdoelstellingen zijn vastgesteld, dienen waterbeheerders deze toe te passen, als ware het bindende doelstellingen.

61. *Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 7.*

3.6 Richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen (richtlijn 86/280)[62]

62. *Pb. L181 van 04/07/1986, p. 0016-0027.*

3.6.1 Algemene toelichting

Richtlijn 86/280 is een dochterrichtlijn van richtlijn 76/464. Deze richtlijn:

- → stelt de grenswaarden vast voor emissienormen voor de zwarte-lijststoffen voor lozingen afkomstig van industriële bedrijven[63];
- → stelt de kwaliteitsdoelstellingen vast voor zwarte-lijststoffen[64];
- → stelt de termijnen vast waarbinnen moet zijn voldaan aan de voorwaarden gesteld door de vergunningen die voor bestaande lozingen[65] worden verleend;
- → stelt de referentiemeetmethoden vast[66] voor het bepalen van het gehalte aan zwarte-lijststoffen in lozingen en in het aquatisch milieu;
- → stelt een controleprocedure in;
- → schrijft de lidstaten voor samen te werken in geval van lozingen die de wateren van meer dan één lidstaat beïnvloeden[67];
- → schrijft de lidstaten voor programma's vast te stellen teneinde de verontreiniging afkomstig van andere significante bronnen (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen) te voorkomen of weg te nemen.

63. *Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG.*

64. *Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 76/464/EEG.*

65. *Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van richtlijn 76/464/EEG.*

66. *Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG.*

67. *Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van richtlijn 76/464/EEG.*

De richtlijn is van toepassing op de in artikel 1 van richtlijn 76/464/EEG genoemde wateren, met uitzondering van grondwateren. Richtlijn 86/280 hangt nauw samen met richtlijn 76/464. Voor zover er zich problemen voordoen die nauw samenhangen met richtlijn 76/464, wordt verwezen naar de behandeling van richtlijn 76/464.
Er is door het Europees Parlement en de Raad een nieuwe lijst van prioritaire stoffen vastgesteld, behorend bij de Kaderrichtlijn water.[68] Deze nieuwe lijst van prioritaire stoffen vervangt de lijst die gevat is in de mededeling van de Commissie van 22 juni 1982.

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

3.6.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 2

Artikel 2 geeft een aantal definities.

Artikel 3

De grenswaarden, de termijnen waarbinnen daaraan moet zijn voldaan en de procedure voor de op de lozingen uit te oefenen controle zijn vastgesteld in rubriek A van de bijlagen.

De grenswaarden gelden normaliter op de plaats waar het afvalwater dat zwarte-lijststoffen bevat, het industriële bedrijf verlaat.
Indien het voor bepaalde stoffen noodzakelijk wordt geacht de grenswaarden op andere plaatsen te doen gelden, worden deze plaatsen in bijlage II aangegeven.
Indien het genoemde stoffen bevattende afvalwater buiten het industriële bedrijf wordt behandeld in een zuiveringsinstallatie die bestemd is voor de verwijdering van die stoffen, mag de lidstaat toestaan dat de grenswaarden gelden op het punt waar het afvalwater de zuiveringsinstallatie verlaat.
De in artikel 3 van richtlijn 76/464/EEG bedoelde vergunningen moeten voorschriften bevatten die ten minste even streng zijn als die welke in rubriek A van de bijlagen zijn vastgesteld.
Deze vergunningen worden ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek onderworpen.

Onverminderd hun verplichtingen die voortvloeien uit de leden 1, 2 en 3 en uit het bepaalde in richtlijn 76/464/EEG mogen de lidstaten slechts vergunningen aan nieuwe bedrijven verlenen, indien deze bedrijven normen toepassen die overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen, wanneer zulks nodig is om de verontreiniging te beëindigen of om concurrentievervalsing tegen te gaan.
In de gevallen waarin de overwogen maatregelen op technische gronden niet overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen, deelt de lidstaat, ongeacht de door hem gekozen methode, voordat een vergunning wordt verleend, aan de Commissie de rechtvaardiging van deze gronden mede.
De Commissie stelt de andere lidstaten onmiddellijk in kennis van deze rechtvaardiging en zendt alle lidstaten zo spoedig mogelijk een verslag met haar advies over de in de tweede alinea bedoelde afwijking. Zo nodig dient zij tegelijkertijd passende voorstellen bij de Raad in.
De referentiemeetmethode voor het vaststellen van de aanwezigheid van zwarte-lijststoffen is aangegeven in rubriek C van bijlage II. Er mogen andere methoden worden toegepast, mits de waarnemingsdrempels, de precisie en de nauwkeurigheid van deze methoden ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke voorkomen in rubriek C van bijlage II.
De lidstaten zorgen ervoor dat de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen niet leiden tot een verhoogde verontreiniging door voornoemde stoffen in andere compartimenten van het milieu, met name in de bodem en in de lucht.

▸ Artikel 4

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

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

Artikel 5

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

Artikel 6

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

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

Om de vijf jaar en voor het eerst vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn zendt de Commissie aan de Raad de in lid 1 bedoelde vergelijkende beoordeling toe.
In geval van wijziging van de wetenschappelijke kennis omtrent voornamelijk de toxiciteit, de persistentie en de accumulatie van de in artikel 2 onder a bedoelde stoffen in levende organismen en in sedimenten, of in geval van verbetering van de beste beschikbare technische middelen, dient de Commissie passende voorstellen bij de Raad in die ertoe strekken om zo nodig de grenswaarden en de kwaliteits-

doelstellingen te verscherpen of om nieuwe grenswaarden en aanvullende kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen.

▸ ARTIKEL 7

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

3.6.3 Implementatie in het Nederlandse recht

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

3.6.4 Gebreken in de implementatie

De problemen die zich voordoen bij de implementatie van richtlijn 86/280, betreffen in de eerste plaats de afstemming tussen de begrippen 'lozing' en 'verontreiniging vanuit andere significante bronnen' (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen van verontreiniging). De belangrijkste vraag die speelde was of ook voor andere verontreinigingen dan diegene die worden veroorzaakt door lozingen, een vergunning op grond van richtlijn 76/464 verplicht is. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de begrippen lozing en andere significante bronnen van verontreiniging elkaar uitsluiten en dat voor de andere significante bronnen geen verplichte vergunning is vereist. Deze jurisprudentie is uitvoerig besproken bij de behandeling van richtlijn 76/464.
Een tweede punt van discussie in Nederland is de verplichte tijdelijke vergunning. Richtlijn 76/464 eist een verplichte tijdelijke vergunning, terwijl richtlijn 86/280 ten minste om de 4 jaar een herziening van de vergunning eist. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat er in haar jurisprudentie van uit dat de vergunning in ieder geval tijdelijk verleend moet worden en dat een herziening om de vier jaar niet voldoende is om aan de eisen van richtlijn 76/464 te voldoen. Ook deze problematiek is behandeld bij de bespreking van richtlijn 76/464.

3.6.5 Gevolgen voor de praktijk

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

Drinkwaterrichtlijn 4

Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten (Drinkwaterrichtlijn, richtlijn 75/440)

4.1 Algemene toelichting

De Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440)[1] heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater moet voldoen, dat na passende behandelingen gebruikt wordt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater (artikel 1). De richtlijn ziet dus niet op grondwater, dat ook voor de productie van drinkwater kan zijn bestemd.

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

Om de doelstellingen van de Drinkwaterrichtlijn te bereiken (een gestadige verbetering van het leefmilieu), moet een actieplan met een

1. *Pb. L194 van 25/07/1975 p. 0026-0031.*

tijdschema ter sanering van de oppervlaktewaterkwaliteit worden opgesteld. In het kader van deze programma's dienen in tien jaar wezenlijke verbeteringen tot stand te worden gebracht (artikel 4 lid 2). Bij de vaststelling van het tijdschema wordt uiteraard rekening gehouden met de noodzaak om met name de kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren, maar ook met beperkingen van economische en technische aard, die zich in verschillende regio's van de Gemeenschap kunnen voordoen (artikel 4 lid 2).

Heeft oppervlaktewater een slechtere kwaliteit dan de vastgestelde grenswaarden, dan mag het in beginsel niet voor de productie van drinkwater worden gebruikt. In uitzonderingsgevallen mag water van slechtere kwaliteit worden gebruikt, mits het behandeld wordt, zodat toch aan de vereiste kwaliteit wordt voldaan. De uitzondering moet berusten op een drinkwaterbeheersplan en aan de Commissie worden meegedeeld.
Net als bij de Zwemwaterrichtlijn, de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwaterrichtlijn, hoeft niet aan alle grenswaarden volledig te worden voldaan om aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn te voldoen. Artikel 5 en artikel 8 geven hiervoor dezelfde criteria. Artikel 5 geeft aan dat wanneer 80, 90 of 95% van de monsters (afhankelijk van het soort monster) aan de grenswaarden voldoet, er aan de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn wordt voldaan. Voor de 5, 10 of 20% van de monsters die niet aan de grenswaarden voldoet, geldt dat het water niet meer dan 50% van de grenswaarden mag afwijken en dat opeenvolgende monsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie, niet afwijken van de parameters die hierop betrekking hebben. Wanneer de grenswaarden zijn overschreden tengevolge van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden, worden deze overschrijdingen van de grenswaarden niet bij bovenstaande percentages in aanmerking genomen.
Naast deze uitzondering kent de Drinkwaterrichtlijn in artikel 8 nog de mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken in geval van overstromingen of natuurrampen, of bij bepaalde parameters vanwege uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden, of wanneer het oppervlaktewater een natuurlijke verrijking ondergaat waardoor de vastgestelde grenswaarden worden overschreden.
Ten slotte is er nog een mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken in het geval het gaat om stilstaand water in ondiepe meren waarin geen afvalwater wordt geloosd. Wil een lidstaat zich op deze uitzonderingen beroepen, dan dient hij dit onverwijld aan de Commissie mee te delen. De lidstaten zijn bevoegd strengere grenswaarden vast te stellen (artikel 6). De toepassing van de Drinkwaterrichtlijn mag niet tot gevolg hebben dat de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater direct of indirect achteruitgaat (het stand-stillbeginsel, artikel 7).

4.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 1

De richtlijn heeft betrekking op de eisen waaraan de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat gebruikt wordt als of bestemd is om te worden gebruikt voor de productie van drinkwater, (oppervlaktewater) na passende behandelingen moet voldoen. De richtlijn is niet van toepassing op grondwater, brak water en water dat is bestemd voor grondwaterverrijking.
Als drinkwater wordt beschouwd alle oppervlaktewater dat bestemd is voor menselijk verbruik en dat wordt geleverd via een waterleidingnet ten dienste van de gemeenschap.

Artikel 2

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

Het Hof van Justitie stelt dat de indeling van wateren in drie categorieën een dwingende verplichting uit de richtlijn is, die onontbeerlijk is voor de uitvoering van de richtlijn. Deze indeling moet plaatsvinden in een formeel besluit, waarin voor elk punt waar monsters worden genomen, wordt aangegeven in welke groep het water is ingedeeld.[2]
Lidstaten hebben op grond van de Drinkwaterrichtlijn de verplichting gedurende de in de richtlijn genoemde termijn van tien jaar, nitraatgehalten te bereiken die in elk geval beneden de grenswaarden van 50 mg/l liggen.[3]

2. *HvJ EG zaak C-58-89, TA Luft.*

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

Artikel 3

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

Artikel 4

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

De saneringsverplichting geldt eveneens in het geval de verontreiniging en het overschrijden van de grenswaarden wordt veroorzaakt door verontreinigingen bovenstrooms of in het buitenland. De richtlijn moet worden toegepast zonder dat er een onderscheid wordt toegepast op nationale en grensoverschrijdende wateren. Dus ook bij bovenstroomse verontreinigingen bestaat er op grond van de Drinkwaterrichtlijn een saneringsplicht. Het Hof van Justitie erkent dat dit moeilijker zal zijn dan bij binnenlandse bronnen van verontreiniging, maar er dient wel te worden onderzocht hoe sanering plaats zou kunnen vinden. Dat kan bijvoorbeeld door internationaal overleg.[4]

4. *HvJ EG zaak C-58-89, TA Luft.*

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

De richtlijn eist een organisch actieplan (artikel 4 lid 2). Dit actieplan is nodig voor de sanering van alle wateren waarvan de parameters kunnen worden verbeterd (r.o. 25). In casu betekende dit dat ook de overschrijding van de grenswaarden van de wateren ingedeeld in groep A1 een saneringsplicht met zich meebrengt. Dit geldt ook als de overschrijding van de grenswaarden een gevolg is van geologische omstandigheden.[5] Indien programma's ter vermindering van de hoeveelheid nitraat alleen betrekking hebben op wateren die ernstig verontreinigd zijn en niet op alle oppervlaktewateren met zorgwekkende nitraatgehalten, voldoen de programma's niet als plan in de zin van artikel 4, lid 2, van de richtlijn.[6]

5. *HvJ EG zaak C-58-89, TA Luft.*

6. *HvJ EG zaak C-266/99, Cie vs Frankrijk.*

4.3 Implementatie van de Drinkwaterrichtlijn

Lidstaten moeten het oppervlaktewater in (drie) categorieën met grenswaarden indelen. Het vaststellen van de verschillende kwaliteitswaarden moet ook in bindende juridische regels worden omgezet. Wanneer de Drinkwaterrichtlijn niet wordt nageleefd, moeten derden die daar schade van ondervinden, zich op dwingende voorschriften kunnen beroepen om hun rechten zeker te stellen.[7]

7. *HvJ EG zaak C-58-89, TA Luft.*

De implementatie van de Drinkwaterrichtlijn in het Nederlandse recht vond (te laat) plaats in de jaren tachtig van de vorige eeuw.[8] Nederland werd veroordeeld vanwege het opnemen van kwaliteitsdoelstellingen in het Indicatief meerjarenprogramma water (IMP-water), wat geen implementatie is in dwingende bepalingen van intern recht.
Het IMP-water was het wettelijke plan op rijksniveau, waarin de hoofdlijnen en beginselen van het te voeren waterkwaliteitsbeleid werden neergelegd. Een IMP werd eens in de vijf jaar vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM. Na 1981 kende de Wvo de waterkwaliteitsplannen, voor de rijkswateren vastgesteld door de Ministers van V&W en VROM, voor de regionale wateren door provinciale staten. Deze plannen voor de regionale wateren waren concreter dan het IMP. Bij de vaststelling ervan moest rekening worden gehouden met het IMP. Het waterkwaliteitsplan diende als richtsnoer voor de waterkwaliteitsbeheerders bij het opstellen van waterbeheersplannen en de vergunningverlening. Het IMP is wat de juridische binding betreft te vergelijken met de Nota waterhuishouding.

8. *HvJ EG zaak 97/81, Cie vs Nederland.*

Nadat de regeling van de kwaliteitsdoelstellingen uit de Wvo werd opgenomen in de Wm, geldt artikel 5.1 Wm als wettelijke basis voor het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen. De kwaliteitseisen zijn neergelegd in bijlage I van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. In een wijziging van dit besluit van 22 januari 1991[9] zijn de normen voor bestrijdingsmiddelen gewijzigd. De in het besluit vastgestelde normen moeten worden beschouwd als imperatieve waarden. In Nederland zijn geen richtwaarden (G-waarden) vastgesteld. In bijlage V (voorschriften met betrekking tot het onderzoek omtrent de in de bijlage I-IV genoemde parameters) van bovengenoemd Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren staan de meetprincipes voor de verschillende parameters, alsook de standaardmeetmethoden volgens de NEN-normen vermeld. In bijlage I van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren staat de voorgeschreven onderzoeksfrequentie voor de verschillende parameters vermeld. Onder bepaalde, in de bijlage vermelde, omstandigheden kan de onderzoeksfrequentie worden verminderd.
De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van V&W is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo).

9. *Stb. 45.*

Voor een correcte omzetting van de richtlijn is ook het Besluit van 2 april 1984[10] van belang. Hierbij is onder meer hoofdstuk IIIa (Voorschriften voor de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater) aan het Waterleidingbesluit toegevoegd. In bijlage B van het Waterleiding-

10. *Stb. 200.*

besluit staat de voorgeschreven onderzoeksfrequentie voor de verschillende parameters vermeld. Voor bepaalde parameters kan de onderzoeksfrequentie worden verminderd op grond van artikel 6 lid 7 onder b van het Waterleidingbesluit. In bijlage C van het Waterleidingbesluit staan de meetprincipes voor verschillende parameters vermeld (NEN-nummers).

De op de grond van de richtlijn noodzakelijke actieplannen zijn opgenomen in het Beleidsplan IJsselmeergebied. De actieplannen betreffen voor de eerste verslagperiode alleen A3-wateren. Het zuiveringsprocedé in Nederland is gebaseerd op de eisen voor A3-wateren, alle wateren worden dan ook aan de A3-normen getoetst, alhoewel ook wateren aan de A2-normen en soms aan de A1-normen voldoen.
In Nederland betreffen de wateren die worden gebruikt voor de winning van drinkwater het IJsselmeer, de Afgedamde Maas, de Biesbosch en het Lekkanaal. Alle locaties voldoen aan de A3-normen. Behalve de meetlocatie Andijk (voor het IJsselmeer, een te hoog chloride gehalte in de periode 1996-1997, in 1998 werd ook deze parameter niet meer overschreden), voldoen de locaties ook aan de A2-normen. Het streven is om de wateren in te kunnen gaan delen in een hogere kwaliteitsklasse.

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

4.4 Gebreken in de implementatie

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

4.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Kwaliteitseisen op grond van de Drinkwaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen

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

> Zie verder de opmerkingen bij de Zwemwaterrichtlijn. Deze kunnen naar onze mening vrijwel analoog worden toegepast nu ook de Drinkwaterrichtlijn mede de risico's voor de gezondheid van de mens beoogt te beschermen.[11]

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

11. *Jans is meer in het algemeen van mening dat milieurichtlijnen resultaatsverplichtingen inhouden. De uitspraken waarin dit door het Hof van Justitie is uitgemaakt, hebben echter alle betrekking op richtlijnen die naast het milieu ook de gezondheid van de mens beogen te beschermen, Jans 2000, p. 224 e.v. Het betreft de Drinkwaterrichtlijn (zaak C-42/89, Cie vs België), de richtlijn met grenswaarden voor de luchtkwaliteit (zaak C-361/88, Cie vs Duitsland, TA Luft) en de Zwemwaterrichtlijn (zaak C-56/90, Cie vs Verenigd Koninkrijk, Blackpool).*

Zwemwaterrichtlijn 5

Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater (Zwemwaterrichtlijn, richtlijn 76/160)

5.1 Algemene toelichting

De Zwemwaterrichtlijn heeft als doel de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, door de vermindering van verontreiniging van het zwemwater en de bescherming daarvan tegen verdere kwaliteitsvermindering. De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van zwemwater, met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden. De richtlijn kent grenswaarden (I-waarden) die door de lidstaten in acht moeten worden genomen en richtwaarden (G-waarden) die lidstaten trachten te eerbiedigen. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het aanwijzen van wateren als zwemwater. Wanneer er sprake is van zwemwater rust op de lidstaten een resultaatsverbintenis om aan de richtlijn te voldoen. Ten slotte kent de richtlijn bepalingen over monsterneming, een stand-stillbepaling en bepalingen die aangeven in welke gevallen van de richtlijn mag worden afgeweken.

De belangrijkste verplichtingen zijn de aanwijzing van badzones (volgens artikel 1 lid 2 onder a van de richtlijn), de vaststelling van de duur van het badseizoen (artikel 1 lid 2 onder c), meestal lopend van eind mei tot eind september, het nemen van monsters gedurende het badseizoen (artikel 6), de analyse van de monsters door een erkend laboratorium, voorlichting van het publiek tijdens het badseizoen en een rapportage aan de Europese Commissie.

De zwemwaterkwaliteit is sinds de inwerkingtreding van de richtlijn aanzienlijk verbeterd. Toch blijven er overschrijdingen van de vereiste kwaliteit voorkomen. Overschrijdingen van de zwemkwaliteit kennen een aantal oorzaken.[1] In de eerste plaats zijn dit directe lozingen van niet of onvoldoende behandeld afvalwater in het zwemwater of in water dat daarmee in verbinding staat, een niet goed functionerende infrastructuur voor de behandeling van afvalwater, tijdelijke defecten aan de behandelingsinstallaties of pompstations voor afvalwater en ten slotte de overloop van het gecombineerde rioleringssysteem als gevolg van overvloedige regenval (riooloverstorten, zie de hieronder besproken Nederlandse situaties zoals die voorkomen in een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State). Naast deze bronnen van verontreiniging wordt de kwaliteit van het zwemwater eveneens bedreigd door meer diffuse bronnen van verontreiniging, zoals lekkage uit oude rioleringen of lekken bij aansluitingen van woningen op het rioolnet, agrarische lozingen op akkergrond en grasland, verontreinigingen veroorzaakt door recreanten, vogels en de recreatievaart, en veranderingen in getijden- of stroombewegingen die tot gevolg hebben dat afvalwater bij de kust terechtkomt en zo het zwemwater verontreinigt.

1. *Beschreven in: Europese Commissie, Kwaliteit van het zwemwater (badseizoen 2000), mei 2001, p. 12 en 13.*

Op dit moment werkt de Commissie aan een herziening van de Zwemwaterrichtlijn.[2] Zij volgt daar dezelfde procedure als bij de Kaderrichtlijn water: mededeling, inspraakronde, conferentie en voorstel. Het ligt in de bedoeling het stringente karakter van de Zwemwaterrichtlijn in stand te houden. De uitvoering van het beheer van het zwemwater dient volgens de Commissie te worden gerationaliseerd en geoptimaliseerd, 'onder andere door het aantal te controleren parameters te verminderen en door de invoering van nieuwe instrumenten en betrouwbare parameters. Een herziene richtlijn zal bovenal zorgen voor een betere voorlichting van het publiek. De specifieke onderwerpen die in het document worden genoemd, zijn de aanwijzing van badzones, mechanismen met betrekking tot naleving, onderzoeken en controles, ontwikkelingen in de waterkwaliteit, opstelling van normen en analysemethoden, de verplichting om maatregelen te nemen, prognoses over de waterkwaliteit, eisen inzake voorlichting, participatie van het publiek en rapportage, en de actualisering van de Zwemwaterrichtlijn.'[3]

2. *Op 21 december 2001 hechtte de Commissie goedkeuring aan haar mededeling over de ontwikkeling van een nieuw zwemwaterbeleid.*

3. *Europese Commissie, Kwaliteit van het zwemwater (badseizoen 2000), mei 2001, p. 14-15.*

5.2 Verplichtingen voor de lidstaten

De richtlijn 76/160 heeft betrekking op de kwaliteit van het zwemwater in de Gemeenschap, met uitzondering van water bestemd voor therapeutisch gebruik en het water van zwembaden. Voor het toepas-

singsbereik van de richtlijn is een aantal begrippen van belang, namelijk: *zwemwater*, *badzone* en *badseizoen*.

Artikel 1

Onder *zwemwater* verstaat de richtlijn: alle wateren of delen van die wateren, te weten stromende of stilstaande zoete wateren alsmede zeewater, waarin het baden door de bevoegde instanties van elke lidstaat uitdrukkelijk is toegestaan, danwel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend.

De richtlijn geeft niet exact aan wanneer een water als zwemwater aangewezen moet worden. De lidstaten hebben een zekere beoordelingsvrijheid bij de invulling van het criterium zwemwater uit artikel 1. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk aanvankelijk alleen die wateren werden aangewezen, die toch al aan de grenswaarden voldeden. Dat is echter geen juiste implementatie van de richtlijn. Het Verenigd Koninkrijk had slechts 27 plaatsen aangewezen die onder de richtlijn zouden vallen. Bekende badplaatsen zoals Blackpool, hoorden daar niet bij. Het Hof stelde dat op grond van artikel 1, lid 2, van de richtlijn als zwemwater moet worden aangewezen: water waarin het baden door de bevoegde instanties uitdrukkelijk is toegestaan, dan wel niet is verboden en gewoonlijk door een groot aantal baders wordt beoefend.[4] Het feit dat er allerhande voorzieningen zijn aangebracht, zoals badhokjes, sanitaire installaties, bebakening en reddingsdiensten, zijn belangrijke aanwijzingen dat er sprake is van een badzone die wordt bezocht door een belangrijk aantal baders en van wie de gezondheid moet worden beschermd.

4. *Zaak C-56/90, Cie vs Verenigd Koninkrijk.*

Een *badzone* is de plaats waar zich zwemwater bevindt.

De doelstelling van de richtlijn kan niet worden bereikt, wanneer badzones worden uitgezonderd waar het aantal baders onder een bepaald minimum ligt.[5] Indien een lidstaat badzones uitzondert van de richtlijn, moet worden aangetoond dat voor elk van die zones geldt dat er niet meer wordt gebaad, en er moet worden aangetoond dat dit niet het gevolg is van het niet voldoen aan de grenswaarden. Een geringe waterdiepte is geen argument om een badzone uit te zonderen. Er zijn immers juist groepen personen die dat aantrekkelijk vinden.

5. *Zaak C-307/98, Cie vs België. België gebruikt als norm 10.000 baders per kilometer strand of oever.*

Het *badseizoen* is de periode waarin, gelet op de plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke gebruiken, met inbegrip van de eventuele plaatselijke bepalingen betreffende het baden, alsmede op de meteorologische omstandigheden, een grote toevloed van baders kan worden verwacht.

Het is niet mogelijk badzones uit te zonderen vanwege ongunstige weersomstandigheden. Weersomstandigheden spelen wel een rol bij het bepalen van de duur van het badseizoen en kunnen tevens een reden zijn om op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 8 van de richtlijn overschrijdingen van de grenswaarden niet in aanmerking te nemen. Het Hof beslist dat deze bepalingen restrictief moeten worden uitgelegd en dat van deze bijzondere omstandigheden onmiddellijk mededeling aan de Commissie moet worden gedaan.[6]

6. *Zaak C-307/98, Cie vs België.*

Artikel 2

De richtlijn geeft parameters waaraan de kwaliteit van het zwemwater moet voldoen. De fysisch-chemische en microbiologische parameters die van toepassing zijn op het zwemwater zijn vermeld in de bijlage die een integrerend deel van de richtlijn uitmaakt.

Artikel 3

De lidstaten stellen voor alle badzones of voor elke badzone afzonderlijk de waarden vast voor de in de bijlage genoemde parameters. Dit betreft negentien parameters, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen richtgetallen (G) en imperatieve parameters (I). Bij de imperatieve parameters mogen de door de lidstaten vast te stellen waarden waaraan de kwaliteit van het zwemwater moet voldoen, niet minder streng zijn dan de bijlage bij de richtlijn aangeeft. Voor zover er in de bijlage nog geen waarden zijn aangegeven, kunnen de lidstaten de vaststelling achterwege laten, totdat deze op Europees niveau zijn vastgesteld. De bijlage geeft eveneens richtwaarden aan. Eerbiediging van de richtwaarden mag niet tot gevolg hebben dat de kwaliteit van het zwemwater achteruitgaat.

Artikel 4

Artikel 4 lid 1 eist dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen, opdat de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming wordt gebracht met de vastgestelde grenswaarden op grond van artikel 3. Dit dient te gebeuren binnen een termijn van tien jaar. Deze termijn is inmiddels ruimschoots verstreken. In uitzonderlijke gevallen kon een langere termijn worden gehanteerd (artikel 4 lid 3), mits die afwijking was gebaseerd op een plan voor het waterbeheer binnen het betreffende gebied en aan de Commissie was medegedeeld.

Artikel 4, lid 1, van de richtlijn verplicht de lidstaten binnen een termijn van tien jaar de maatregelen te treffen die nodig zijn om de kwaliteit van het zwemwater in overeenstemming met de grenswaarden te brengen. De richtlijn verlangt daarmee van de lidstaten dat bepaalde resultaten worden bereikt. Afgezien van de afwijkingen waar de richtlijn in voorziet, kunnen lidstaten zich niet verder op bijzondere omstan-

digheden beroepen om de niet-nakoming te rechtvaardigen.[7] Hierbij is van belang dat de richtlijn zelf afwijkingen van 5, 10 en 20% toestaat. Behalve deze wettelijke afwijkingsmogelijkheden berust op de lidstaten een resultaatsverplichting.

7. *Zaak C-307/98, Cie vs België. Het Hof verwijst hier naar zaak C-56/90 en C-198/97 en Zaak C-147/00, Cie vs Frankrijk.*

Voor wat betreft zeewater in de nabijheid van grenzen en grensoverschrijdende wateren die van invloed zijn op de kwaliteit van het zwemwater in een andere lidstaat, dienen de consequenties die de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen hebben voor de badzones in onderling overleg door de oeverstaten te worden bepaald. Aan dit overleg kan ook door de Commissie worden deelgenomen.
Dergelijke overleggen zullen ook noodzakelijk zijn onder het regime van de Kaderrichtlijn water.

Artikel 5

Het zwemwater hoeft niet volledig aan de grenswaarden te voldoen. Artikel 5 geeft aan dat wanneer 80, 90 of 95% van de monsters (afhankelijk van het soort monster) aan de grenswaarden voldoet, aan de verplichtingen van de richtlijn wordt voldaan. Voor de 5, 10 of 20% van de monsters die niet aan de grenswaarden voldoen, geldt dat het water niet meer dan 50% van de grenswaarden mag afwijken en dat opeenvolgende monsters die zijn genomen met een statistisch juiste frequentie, niet afwijken van de parameters die hierop betrekking hebben.
Wanneer de grenswaarden zijn overschreden tengevolge van overstromingen, natuurrampen of uitzonderlijke weersomstandigheden, worden deze overschrijdingen niet bij bovenstaande percentages in aanmerking genomen.

Spanje beroept zich op uitzonderlijke droogte, op wijziging van wettelijke regelingen, op een langere termijn die lidstaten hadden om aan de verplichtingen te voldoen en op veranderde sociale gewoonten, waardoor minder zwemwater als zodanig wordt gebruikt. De laatste drie redenen kunnen in het geheel niet rechtvaardigen dat niet aan de verplichtingen wordt voldaan, aldus het Hof.[8]
Uitzonderlijke weersomstandigheden kunnen wel een rechtvaardiging vormen om niet aan de richtlijnverplichtingen te voldoen, maar wanneer een lidstaat zich hierop beroept, dient voor iedere regio afzonderlijk te worden aangegeven dat de droogte uitzonderlijk was.

8. *Zaak C-92/96, Cie vs Spanje, MR 1998, nr. 19, M en R 1998, nr. 85K.*

Artikel 6

Artikel 6 van de richtlijn geeft voorschriften over de frequentie (opgenomen in de bijlage) en de plaats en wijze van bemonstering. De monsters moeten worden genomen in zones waar de gemiddelde baddichtheid per dag het hoogst is. Zij moeten bij voorkeur 30 cm onder het wateroppervlak worden genomen, met uitzondering van die van

minerale oliën, die aan het wateroppervlak moeten worden genomen. De monsternemingen vangen twee weken voor het badseizoen aan. Een onderzoek ter plaatse van de stroomopwaarts heersende omstandigheden bij stromend zoet water en van de omstandigheden in de omgeving bij stilstaand zoet water en zeewater moet nauwkeurig worden verricht en periodiek worden herhaald ter vaststelling van de geografische en topografische gegevens, het volume en de aard van alle vervuilende en potentieel vervuilende stortingen of lozingen, alsmede de gevolgen ervan in functie van de afstand tot de badzone. Indien uit inspectie door een bevoegde instantie of uit genomen en geanalyseerde monsters blijkt dat er sprake is c.q. zou kunnen zijn van stortingen of lozingen van stoffen waardoor de kwaliteit van het zwemwater kan dalen, moeten er aanvullende monsters worden genomen. Aanvullende monsters moeten ook worden genomen bij elk ander vermoeden van vermindering van de waterkwaliteit. De referentie-analysemethoden voor de betrokken parameters zijn aangegeven in de bijlage. Laboratoria die andere methoden gebruiken, moeten zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn aan, of vergelijkbaar zijn met die welke in de bijlage zijn aangegeven.

Artikel 7

De toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval tot gevolg hebben dat rechtstreeks of indirect achteruitgang van de huidige kwaliteit van het zwemwater mogelijk wordt gemaakt.
Het staat de lidstaten op elk ogenblik vrij voor zwemwater strengere waarden vast te stellen dan die welke in deze richtlijn zijn vastgesteld.

Artikel 8

Van de bepalingen van deze richtlijn mag worden afgeweken:

- voor bepaalde parameters die in de bijlage met (o) zijn aangeduid wegens uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden;
- indien het zwemwater een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaat, waardoor de grenzen als vastgesteld in de bijlage worden overschreden. Onder natuurlijke verrijking wordt het proces verstaan waardoor een bepaalde hoeveelheid water zonder ingrijpen van de mens bepaalde stoffen die in de bodem voorkomen, hieruit opneemt.

In geen geval mag bij de in dit artikel bedoelde uitzonderingsgevallen worden afgeweken van dwingende eisen van volksgezondheid.

Het Hof stelt dat wanneer niet aan de grenswaarden wordt voldaan, de lidstaten het volgende dienen te ondernemen. In de eerste plaats die-

nen de lidstaten maatregelen te nemen zodat het zwemwater wel aan de gewenste kwaliteit gaat voldoen. De richtlijn legt geen verplichting op om het zwemmen te verbieden zodra niet aan de grenswaarden wordt voldaan. Een verbod is alleen nodig als de kwaliteit van het zwemwater zodanig is, dat overtreding van de grenswaarden een gevaar voor de volksgezondheid oplevert.[9]
In Nederland kon in 2000 in 0,4 % van de binnenwateren het gehele seizoen niet worden gezwommen.

9. *Zaak C-307/98, Cie vs België.*

Indien een lidstaat van een afwijking gebruikmaakt, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de motieven en de gestelde termijnen.

Artikel 9

De wijzigingen die noodzakelijk zijn om deze richtlijn aan de vooruitgang van de techniek aan te passen, hebben betrekking op de analysemethoden en op de in de bijlage vermelde waarden G en I van de parameters. Zij worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 11.

Artikel 10

Er wordt een Comité ingesteld voor de aanpassing aan de vooruitgang van de techniek ('Comité'), dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.

Artikel 11

In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, wordt deze procedure bij het Comité ingeleid door de voorzitter, hetzij op diens initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een lidstaat. De vertegenwoordiger van de Commissie legt aan het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt over dit ontwerp advies uit binnen een termijn die de voorzitter kan bepalen naar gelang van de urgentie van het desbetreffende vraagstuk. De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het Comité. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of bij gebreke van een advies doet de Commissie onverwijld een voorstel aan de Raad betreffende de vast te stellen maatregelen.

Artikel 12

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen in werking treden om binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van deze richtlijn, aan deze richtlijn te vol-

doen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. De lidstaten stellen de Commissie op de hoogte van de tekst van belangrijke bepalingen van intern recht die zij op het door deze richtlijn bestreken gebied uitvaardigen.

Artikel 13

De lidstaten brengen op gezette tijden en voor de eerste maal vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn aan de Commissie een samenvattend verslag uit over het zwemwater en de meest betekenisvolle kenmerken daarvan.

5.3 Implementatie van de Zwemwaterrichtlijn

5.3.1 Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen in het Nederlandse recht

De kwaliteitseisen die gelden voor water dat dient als zwemwater, zijn in Nederland neergelegd in een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm, het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. Dit zijn wettelijke kwaliteitseisen die bij de vaststelling van waterhuishoudingsplannen op grond van de Wwh en bij vergunningverlening - op grond van de Wvo, de Wwh of de Wm - in acht moeten worden genomen. De implementatie van grenswaarden in wettelijke kwaliteitseisen is een goede implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen, zodat waterbeheerders kunnen volstaan met het correct toepassen van het nationale recht. Het besluit geeft eveneens bepalingen over monsternemingen en metingen.[10]

De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van Verkeer en Waterstaat is of de besturen van waterschappen (artikel 10 Besluit jo artikel 3 Wvo).

Regels ten aanzien van het zwemmen (naast de regels ten aanzien van de kwaliteitseisen) zijn opgenomen in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (WHVBZ). In het kader van de WHVBZ stellen gedeputeerde staten een inventarisatie op van de plaatsen waar door een aanmerkelijk aantal personen pleegt te worden gezwommen. In het kader van de WHVBZ worden aan gedeputeerde staten ook de resultaten van de metingen en onderzoeken verstrekt. In de waterhuishoudingsplannen op grond van de Wwh worden wateren aangewezen als zwemwater. Deze als zwemwater aangewezen wateren dienen - eventueel na sanering - te voldoen aan de kwaliteitseisen voor zwemwater. Op deze wijze is het mogelijk dat in een bepaald zwemwater het zwemmen tijdelijk niet is toegestaan op grond van de WHVBZ (bijvoorbeeld in het belang van de volksgezondheid), terwijl dit water wel als zwemwater op grond van de Wwh blijft aangewezen.

10. *Deze zijn aanvankelijk niet goed in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Zaak C-268/00, uitspraak van het Hof (veroordeling) van 19 maart 2002, M en R 2002, nr. 93, m.nt. Van Rijswick.*

5.3.2 Aangewezen wateren

Nederland heeft in 2000 557 binnenwateren en 78 kustwateren aangewezen, waaronder het Noordzeewater langs de gehele kuststrook (in het Beheersplan voor de Rijkswateren 1997-2000). Het badseizoen liep van 1 mei tot 30 september 2000. De manier waarop het publiek wordt voorgelicht verschilt per provincie. In het algemeen zijn er folders verkrijgbaar bij toeristenbureaus en provinciale instanties. Verder wordt via teletekst (p. 725) en internet actuele informatie gegeven over zones waar niet mag worden gezwommen, of waar bepaalde risico's bestaan (botulisme bijvoorbeeld). Bij de drukste badzones aan de kust wordt ter plaatse informatie verstrekt over de kwaliteit van het badwater.[11]

11. *Europese Commissie, Kwaliteit van het zwemwater (badseizoen 2000), mei 2001, p. 208.*

5.4 Gebreken in de implementatie

De Zwemwaterrichtlijn was aanvankelijk niet goed in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. Mede omdat de verplichtingen uit de Zwemwaterrichtlijn als resultaatsverplichtingen worden aangemerkt, is Nederland op 19 maart 2002 veroordeeld door het Hof van Justitie.
De reden hiervoor is dat het zwemwater (8% van de binnenwateren) niet aan de vereiste kwaliteit voldoet (schending van artikel 4 lid 1). Bovendien is voor bepaalde locaties (0,7% van de binnenwateren) de bemonsteringsfrequenties onvoldoende (artikel 6 lid 1).[12] Nederland heeft deze schendingen zonder meer toegegeven, maar wijst erop dat op dit moment op meer plaatsen wordt bemonsterd en dat de kwaliteit van het zwemwater verbetert. De wetgeving is inmiddels aangepast en er is een stappenplan om de kwaliteit van het zwemwater te verbeteren.

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

In 2000 werd in 0,7% van de binnenwateren onvoldoende bemonsterd. In 2,7% van de binnenwateren werden geen monsters genomen, of werd niet aan de imperatieve waarden voldaan. In 0,4% van de binnenwateren gold het gehele seizoen een zwemverbod. In 2000 voldeed 1,3% van de kustwateren (dit betrof één locatie, het Zoutelande Dishoek badstrand) niet aan de imperatieve normen, of werd niet bemonsterd. Voor het overige werd aan alle eisen uit de richtlijn voldaan.

De frequentie van bemonstering is in Nederland nog niet conform de eisen van de richtlijn. 0,7% van de binnenwateren is onvoldoende bemonsterd. Praktisch gezien betekent dit dat op vier van de 528 zwemwaterlocaties tien, in plaats van elf keer is bemonsterd. De kuststrook heeft zijn eigen plaatsen waar wordt bemonsterd.[13] Dit betreft niet zozeer een foute omzetting als wel een niet-correcte toepassing van de richtlijnverplichtingen.

13. *Zie bijvoorbeeld ABRvS 23 januari 2002, nrs. 20010074/1 en 200100380/1, M en R 2001, nr. 102, m.nt. Van Rijswick.*

Ook het zwemwater zelf voldoet niet overal aan de door de richtlijn gestelde eisen: 8% van de binnenwateren voldoet niet aan de microbiologische parameters. Wanneer het water niet aan de grenswaarden voldoet, dienen de lidstaten zodanige maatregelen te nemen dat wel aan de grenswaarden wordt voldaan. Dat kan eveneens betekenen dat feitelijke maatregelen moeten worden genomen om aan de kwaliteitseisen te voldoen, zoals het bouwen van zuiveringsinstallaties. Op de lidstaten rust een resultaatsverplichting om aan de kwaliteitseisen van de richtlijn te voldoen.

5.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

In Nederland worden de kwaliteitseisen vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm.
Wateren worden als zwemwater aangewezen in waterhuishoudingsplannen (door de Ministers van V&W en VROM of provinciale staten) en in beheersplannen (voor de rijkswateren door de Ministers van V&W en VROM; voor de regionale wateren door de besturen van waterbeheerders). Bij de vaststelling van waterhuishoudingsplannen en beheersplannen worden waterkwaliteitseisen in acht genomen.
Bij vergunningverlening - bijvoorbeeld op grond van de Wvo - moeten kwaliteitseisen eveneens in acht worden genomen. Uit recente jurisprudentie blijkt dat bij het verlenen van Wvo-vergunningen voor overstorten terdege rekening moet worden gehouden met de kwaliteit van het zwemwater. In dit kader dient men zowel in tijdelijke vergunningen als in vergunningen voor onbepaalde tijd meet- en registratieverplichtingen op te nemen. Algemene meetpunten voor de kwaliteit van het zwemwater zijn niet altijd voldoende, de meetpunten dienen zich te bevinden in de nabijheid van bijvoorbeeld een overstort om de zwemkwaliteit naar behoren te kunnen meten. Dit betreft echter de correcte toepassing van nationaalrechtelijke bepalingen en is geen gevolg van een richtlijnconforme uitleg van de richtlijn of van rechtstreeks werkende bepalingen uit de richtlijn.
Waterbeheerders (de Minister van V&W of de besturen van waterschappen) moeten zorgdragen voor voldoende plaatsen waarop het water wordt bemonsterd en voor een voldoende aantal bemonsteringen (frequentie).
Indien een water als zwemwater is aangewezen en er wordt niet aan de vereiste waterkwaliteit voldaan, moeten waterbeheerders ook feitelijke maatregelen nemen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen, bijvoorbeeld het bouwen van waterzuiveringsinstallaties.[14] Kwaliteitseisen kunnen worden aangemerkt als rechtstreeks werkende bepalingen.

14. *Zaak C-307/98, Cie vs België.*

Op het moment dat de kwaliteit van het zwemwater zodanig is dat er gevaar voor de volksgezondheid bestaat, dient een zwemverbod te worden opgelegd.

Viswaterrichtlijn 6

Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen (Viswaterrichtlijn, richtlijn 78/659)

6.1 Algemene toelichting

De Viswaterrichtlijn ziet op de kwaliteit van zoet oppervlaktewater dat geschikt is voor het leven van vissen. De Raad acht het ecologisch en economisch gezien noodzakelijk de vispopulaties te beschermen tegen de rampzalige gevolgen van het in het water lozen van verontreinigende stoffen, waardoor bijvoorbeeld bepaalde soorten in aantal afnemen en soms zelfs uitsterven. Voor de bescherming en verbetering van het milieu moeten concrete maatregelen worden genomen ter bescherming van water tegen verontreiniging, met inbegrip van voor het leven van vissen geschikt zoet water. De Viswaterrichtlijn onderscheidt water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen.

De richtlijn gaat, evenals de Zwemwaterrichtlijn, uit van door de lidstaten aangewezen wateren. Het is mogelijk later meer wateren onder de werkingssfeer van de richtlijn te brengen. Het is eveneens mogelijk de aanwijzing te herzien, wanneer er sprake is van bij de aanwijzing niet voorziene factoren.

De Viswaterrichtlijn kent grenswaarden (kolom I) en richtwaarden (kolom G), waarbij geldt dat de richtlijn marges kent, waarmee men binnen de richtlijnverplichtingen blijft. In beginsel dient echter aan de grenswaarden van de richtlijn te worden voldaan. Een uitzonde-

ring betreft de situatie dat de overschrijding van de grenswaarden een gevolg is van overstromingen of andere natuurrampen (artikel 6 lid 2). De Viswaterrichtlijn gaat uit van het stand-stillbeginsel (artikel 8) en biedt de lidstaten de mogelijkheid strengere normen vast te stellen (artikel 9).

De lidstaten dienen programma's op te stellen om de verontreiniging te verminderen.

De richtlijn kent bepalingen over monsterneming. Wanneer de waterkwaliteit aanmerkelijk beter is dan de richtlijn voorschrijft, kan met minder monsternemingen worden volstaan (artikel 7 lid 2). Wanneer het oppervlaktewater een slechtere kwaliteit heeft, dan dient te worden aangegeven of dit komt door een toevallige omstandigheid of dat dit een natuurlijke oorzaak heeft, danwel wordt veroorzaakt door een verontreiniging (artikel 7 lid 3).

De richtlijn biedt de lidstaten verschillende mogelijkheden om af te wijken. Dit is mogelijk wanneer er sprake is van uitzonderlijke meteorologische of bijzondere geografische omstandigheden, of wanneer de aangewezen wateren een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaan (artikel 11). De aangewezen wateren moeten met deze waarden in overeenstemming worden gebracht binnen vijf jaar nadat de lidstaten deze wateren hebben aangewezen.

6.2 Verplichtingen voor de lidstaten

▸ Artikel 1

De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van zoet water en is van toepassing op water dat door de lidstaten is aangewezen als bescherming of verbetering behoevende teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen.
De richtlijn is niet van toepassing op water in natuurlijke of kunstmatige bekkens dat wordt gebruikt voor intensieve visteelt. Het doel van de richtlijn is de kwaliteit te beschermen of te verbeteren van stromend of stilstaand zoet water waarin vissen leven of, indien de verontreiniging zou worden verminderd of weggenomen, zouden kunnen leven, die behoren tot in natuurlijke verscheidenheid voorkomende inheemse soorten of soorten waarvan de aanwezigheid door de bevoegde instanties van de lidstaten wenselijk wordt geacht voor het waterbeheer. In de zin van deze richtlijn verstaat men onder water voor zalmachtigen water waarin vissoorten zoals zalm (Salmo salar), forel (Salmo trutta), vlagzalm (Thymallus thymallus) en coregonidae (Coregonus) leven of zouden kunnen leven. Onder water voor kar-

perachtigen verstaat men water waarin karperachtigen (Cyprinidae), of soorten zoals snoek (Esox lucius), baars (Perca fluviatilis) en paling (Anguilla anguilla) leven of zouden kunnen leven.

Artikel 2

De fysisch-chemische parameters die op de door de lidstaten aangewezen wateren van toepassing zijn, zijn opgenomen in bijlage I. Voor de toepassing van deze parameters worden de wateren verdeeld in water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen.

Artikel 3

Voor de aangewezen wateren stellen de lidstaten waarden vast voor de in bijlage I opgenomen parameters, voor zover er waarden zijn aangegeven in kolom G of in kolom I. Zij voegen zich naar de opmerkingen in die twee kolommen. De lidstaten stellen geen waarden vast die minder streng zijn dan die van kolom I van bijlage I en trachten de waarden in kolom G te eerbiedigen, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel.

Artikel 4

De lidstaten wijzen binnen twee jaar na de kennisgeving van deze richtlijn voor het eerst wateren voor zalmachtigen en wateren voor karperachtigen aan. De lidstaten kunnen nadien tot verdere aanwijzingen overgaan. De lidstaten kunnen wegens bij de aanwijzing niet voorziene factoren overgaan tot de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel.

De richtlijn kent alleen kwaliteitsdoelstellingen voor aangewezen wateren. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het aanwijzen van wateren, wat als consequentie kan hebben dat aan geen van de kwaliteitsdoelstellingen hoeft te worden voldaan, zolang er maar geen wateren worden aangewezen. Dat is volgens het Hof van Justitie echter niet mogelijk. Een lidstaat moet wel wateren aanwijzen en de daarbij behorende waarden vaststellen.[1] Uit een uitspraak over de Schelpdierwaterrichtlijn kan worden afgeleid dat indien wateren bescherming of verbetering behoeven, deze wateren ook aangewezen dienen te worden en dat dan ook aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan.[2] Wanneer dat het geval is, blijft uit de jurisprudentie van het Hof echter onduidelijk.

1. *HvJ EG, zaak C-322/86, Cie vs Italië.*

2. *HvJ EG, zaak C-225/96, Cie vs Italië.*

Artikel 5

De lidstaten stellen programma's op teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen vijf jaar na de aanwijzing overeenkomstig artikel 4, voldoen

aan de waarden die de lidstaten krachtens artikel 3 hebben vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de programma's die op grond van artikel 5 van de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwaterrichtlijn moeten worden opgesteld, specifieke programma's moeten zijn. Dit blijkt volgens het Hof uit de formulering van artikel 5 en de gedetailleerde regeling die de richtlijn geeft voor de controle van de kwaliteit van het water. Een algemeen programma ter verbetering van de kwaliteit van het water is niet voldoende.[3] In Nederland zijn geen specifieke programma's voor viswater vastgesteld. Er zijn wel actieprogramma's om de lozingen vanuit de landbouw (de oorzaak van de overschrijdingen van de normen, zie hieronder) en van zuurstofbindende stoffen te reduceren.

3. *HvJ EG zaak C-298/95, Cie vs Duitsland. In dit geval betrof het door Duistland opgestelde algemene programma's, die als doel hebben de kwaliteit van het water te verbeteren door de vermindering van de verontreiniging door afvalwater (r.o. 24 en 26).*

Artikel 6

Voor de toepassing van artikel 5 worden de aangewezen wateren geacht in overeenstemming te zijn met de bepalingen van deze richtlijn, indien monsters die in deze wateren over een periode van twaalf maanden op een zelfde bemonsteringspunt zijn genomen met de minimale frequentie als aangegeven in bijlage I, uitwijzen dat zij voldoen aan de door de lidstaten in overeenstemming met artikel 3 vastgestelde waarden, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I, voor:

- 95% van de monsters voor de parameters pH, BOD_5, niet-geïoniseerde ammoniak, totaal ammonium, nitrieten, totaal residueel chloor, totaal zink, en opgelost koper.

Wanneer de gekozen frequentie voor monsterneming lager is dan één monster per maand, moet voor alle monsters aan bovengenoemde waarden en opmerkingen worden voldaan:

- de in bijlage I vermelde percentages voor de parameters temperatuur en opgeloste zuurstof;
- de vastgestelde gemiddelde concentratie voor de parameter gesuspendeerde stoffen.

Afwijkingen van de door de lidstaten krachtens artikel 3 vastgestelde waarden of van de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I zullen voor de berekening van de in lid 1 bedoelde percentages niet in aanmerking worden genomen wanneer zij het gevolg zijn van overstromingen of andere natuurrampen.

Artikel 7

De bevoegde instanties van de lidstaten nemen monsters waarvan de minimale frequentie is vastgesteld in bijlage I. Indien de bevoegde instantie constateert dat de kwaliteit van de aangewezen wateren aanmerkelijk hoger is dan die welke uit de toepassing van de krachtens artikel 3 vastgestelde waarden en de opmerkingen in de kolommen G en I van bijlage I zou voortvloeien, kan de frequentie van monsterneming worden verlaagd. Wanneer er geen enkele verontreiniging of geen enkel gevaar voor achteruitgang van deze kwaliteit is, kan de betrokken bevoegde instantie besluiten dat er geen monsters behoeven te worden genomen. Indien uit een monsterneming blijkt dat aan een door een lidstaat overeenkomstig artikel 3 vastgestelde waarde of aan een opmerking in kolom G of I van bijlage I, niet wordt voldaan, dient de lidstaat vast te stellen of dit een toevallig resultaat is, dan wel een natuurlijke oorzaak heeft of te wijten is aan verontreiniging, en dient hij passende maatregelen te nemen.
De exacte bemonsteringsplaats, de afstand tussen die plaats en het dichtstbijzijnde punt voor lozing van verontreinigende stoffen, alsmede de diepte waarop de monsters dienen te worden genomen, worden door de bevoegde instantie van iedere lidstaat vastgesteld aan de hand van in het bijzonder de plaatselijke milieu-omstandigheden. Een aantal referentie-analysemethoden voor de betrokken parameters is aangegeven in bijlage I. Laboratoria die andere methoden gebruiken, moeten zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn aan of vergelijkbaar zijn met die welke in bijlage I zijn aangegeven.

Artikel 8

Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van zoet water direct of indirect toeneemt.

Artikel 9

De lidstaten kunnen ten aanzien van de aangewezen wateren te allen tijde waarden vaststellen die strenger zijn dan de in deze richtlijn opgenomen waarden. Zij kunnen ook bepalingen vaststellen met betrekking tot andere parameters dan die van deze richtlijn.

Artikel 10

Ingeval zoet water de grens tussen lidstaten vormt of overschrijdt en een van de betrokken staten dit water overweegt aan te wijzen, dienen deze staten overleg te plegen over de vaststelling van de wateren waarop de richtlijn van toepassing kan zijn, alsmede over de gevolgen die uit de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien en die na onderling overleg door elke betrokken staat worden vastgesteld. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen.

Artikel 11

De lidstaten kunnen van deze richtlijn afwijken:

- voor bepaalde parameters die in bijlage I met (o) zijn aangeduid, wegens uitzonderlijke meteorologische of bijzondere geografische omstandigheden;
- indien de aangewezen wateren een natuurlijke verrijking met bepaalde stoffen ondergaan waardoor niet wordt voldaan aan de in bijlage I voorgeschreven waarden. Onder natuurlijke verrijking wordt het proces verstaan waardoor een bepaalde hoeveelheid water zonder ingrijpen van de mens bepaalde stoffen die in de bodem voorkomen, hieruit opneemt.

Artikel 12

De nodige wijzigingen voor aanpassing aan de vooruitgang van techniek en wetenschap van de in bijlage I vermelde G-waarden van de parameters en analysemethoden worden vastgesteld overeenkomstig de procedure van artikel 14.

Artikel 13

Er wordt een Comité ingesteld voor de aanpassing aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang, voor de doeleinden omschreven in artikel 12. Dit Comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een Commissievertegenwoordiger.

Artikel 14

In de gevallen waarin wordt verwezen naar de in dit artikel omschreven procedure, wordt deze procedure bij het Comité ingeleid door de voorzitter, hetzij op diens initiatief, hetzij op verzoek van de vertegenwoordiger van een lidstaat. De vertegenwoordiger van de Commissie legt aan het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt over dit ontwerp advies uit binnen een termijn die de voorzitter bepaalt naar gelang van de urgentie van het desbetreffende vraagstuk. Het Comité spreekt zich uit met een meerderheid van 41 stemmen, waarbij de stemmen van de lidstaten worden gewogen overeenkomstig het bepaalde in artikel 148, lid 2, van het EG-Verdrag. De voorzitter neemt geen deel aan de stemming. De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het Comité. Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of bij gebreke van een advies, doet de Commissie onverwijld een voorstel aan de Raad betreffende de vast te stellen maatregelen. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Indien de Raad na een termijn van drie maanden, te rekenen vanaf

de indiening van het voorstel, geen besluit heeft genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld.

Artikel 15

Voor de toepassing van deze richtlijn verstrekken de lidstaten de Commissie inlichtingen betreffende:

- het overeenkomstig artikel 4 leden 1 en 2 aangewezen water, in beknopte vorm;
- de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren overeenkomstig artikel 4 lid 3;
- de bepalingen ter vaststelling van nieuwe parameters overeenkomstig artikel 9;
- de toepassing van de afwijkingen van de waarden in kolom I van bijlage I.

Meer in het algemeen verschaffen de lidstaten aan de Commissie op gemotiveerd verzoek harerzijds de inlichtingen die nodig zijn voor de toepassing van deze richtlijn.

Artikel 16

De lidstaten brengen op gezette tijden en voor de eerste maal vijf jaar na de eerste aanwijzing overeenkomstig artikel 4 lid 1 aan de Commissie een gedetailleerd verslag uit over de aangewezen wateren en de wezenlijke kenmerken daarvan. De Commissie maakt met voorafgaande toestemming van de betrokken lidstaat de ter zake verkregen inlichtingen bekend.

6.3 Implementatie van de Viswaterrichtlijn

6.3.1 Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen en meetverplichtingen in het Nederlandse recht

De kwaliteitseisen die gelden voor water dat dient als water geschikt voor het leven van vissen, zijn in Nederland neergelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm.[4] Het betreft wettelijke kwaliteitseisen, wat een goede implementatie is van Europeesrechtelijke verplichtingen. De normen in het besluit moeten worden gezien als grenswaarden (imperatieve waarden, de zogenaamde I-waarden). In Nederland zijn geen richtwaarden (G-waarden) vastgesteld. Het besluit kent eveneens bepalingen over monsterneming en metingen. De voorwaarden waaronder afwijkingen zijn toegestaan, zijn vermeld in bijlage III bij het besluit. In Nederland zijn afwijkingen toegestaan voor de parameters zuurgraad, ammonium en zuurstof, als gevolg van

4. *Van 3 november 1984, Stb. 606, met wijzigingen van 22 januari 1991 in Stb. 45, van 3 februari 1994, Stb. 89 en 16 mei 1994, Stb. 364. Alle parameters die de richtlijn noemt, zijn in het besluit opgenomen. Er zijn geen bijkomende parameters vastgesteld. Voor ammonium is een extra norm vastgesteld volgens voetnoot 4 van bijlage I uit de richtlijn.*

de natuurlijke gesteldheid van de bodem. De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van V&W is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo).

6.3.2 Aangewezen wateren

In Nederland zijn 21 waterlopen aangewezen voor karperachtigen en één waterloop voor zalmachtigen (de Grensmaas),[5] met een lengte van respectievelijk 550 en 50 km. Daarvan voldeed in 1998 respectievelijk 550 en 0 km aan de grenswaarden. De totale oppervlakte van de aangewezen meren (voor karperachtigen) is 1945 km2. In 1998 voldeed 1859 km2 daarvan aan de grenswaarden. De wateren zijn opgenomen in het Beheersplan voor de rijkswateren op grond van de Wwh.[6]

6.4 Gebreken in de implementatie

De kwaliteitseisen op grond van de Viswaterrichtlijn zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van de Wm.

> Voor de wijze en frequentie van bemonstering en de eventuele consequenties voor door waterbeheerders te nemen besluiten wordt verwezen naar de jurisprudentie betreffende de Zwemwaterrichtlijn.

Er zijn in Nederland geen specifieke saneringsprogramma's voor viswater vastgesteld. Het is niet duidelijk of algemene actieprogramma's om bepaalde lozingen terug te dringen een correcte implementatie van de richtlijnverplichting zijn, nu het Hof heeft uitgemaakt dat een algemeen programma ter verbetering van de waterkwaliteit geen goede implementatie van deze richtlijnverplichting is (zie hierboven). Van de aangewezen wateren voor karperachtigen voldeden in 1998 achttien wateren en het geheel van aangewezen kilometers waterloop (550 km) in grote lijnen aan de eisen van de richtlijn. In 1998 werd niet aan de norm voor de zuurgraad (basisch) voldaan in het Eemmeer, het Volkerak-Zoommeer en het IJsselmeer. De norm voor ammonium werd overschreden in het Eemmeer. In het Eemmeer en in het Volkerak-Zoommeer werd niet voldaan aan de norm voor ammoniak. De overschrijdingen van ammonium en ammoniak zijn niet toegestaan.
Het aangewezen water voor zalmachtigen (de Grensmaas) voldeed in 1998 nog niet aan de richtlijn. Dit betreft de norm voor zuurstof en die voor temperatuur. Overschrijdingen van de zuurstofnorm zijn niet toegestaan.

5. *Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, RIZA, Werkgroep EU-waterraportages, juni 2000, Rapportage viswater (78/659/EEG).*

6. *Het betreft voor karperachtigen: het IJsselmeer, het Ketelmeer, Veluwemeer, Wolderwijd, Eemmeer, Markermeer, Volkerak-Zoommeer, Zwarte Water, Noordzeekanaal, Lekkanaal, IJssel, Twentekanaal, Boven Rijn, Afgedamde Maas, Grensmaas (ook voor zalmachtigen), Nieuwe Waterweg, Nieuwe Maas, Oude Maas, Haringvliet, Hollands Diep en de Getijde Maas.*

De overschrijdingen worden veroorzaakt door lozingen vanuit de landbouw (zuurgraad basisch, ammoniak en ammonium). De meeste overschrijdingen zijn incidenteel. De overschrijdingen in de Grensmaas treden ieder jaar op, maar kunnen niet worden toegeschreven aan bekende Nederlandse lozingen.

6.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Kwaliteitseisen op grond van de Viswaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wm. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen (Minister van V&W en besturen van waterschappen) in acht genomen te worden. Bij vergunningverlening op grond van de Wvo (Minister van V&W of besturen van waterschappen), de Wwh (besturen van waterschappen) en de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) dienen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht te worden genomen. Dit betreft de correcte toepassing van nationaal recht en blijft hier verder buiten beschouwing.

Let hier op eventuele analoge vereisten zoals die zijn beschreven bij de Zwemwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn.

Indien het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, zoals het geval is bij de Grensmaas in zoverre deze is aangewezen als water geschikt voor zalmachtigen, moeten ook feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen. Bijvoorbeeld het bouwen van zuiveringsinstallaties, ontziltingsinstallaties en vistrappen. Kwaliteitseisen zijn rechtstreeks werkende bepalingen.

Wateren kunnen als water geschikt voor het leven van vissen (zalm of karperachtigen) worden aangewezen in de Nota waterhuishouding (zie ook de kaart bij het Beheersplan voor de rijkswateren), het provinciale waterhuishoudingsplan en/of het waterbeheersplan van de waterschappen (alle op grond van de Wwh).

Schelpdierwaterrichtlijn 7

Richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit voor schelpdierwater (Schelpdierwaterrichtlijn, richtlijn 79/923)

7.1 Algemene toelichting

De Schelpdierwaterrichtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van schelpdierwater en ziet op kustwateren en brakke wateren, die door de lidstaten dienen te worden aangewezen. De eisen die de richtlijn aan wateren stelt, hebben met name betrekking op de kwaliteit van schelpdieren die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie. De Schelpdierwaterrichtlijn beschermt daarmee ook de volksgezondheid.
De Schelpdierwaterrichtlijn kent, evenals de Viswaterrichtlijn, grenswaarden en richtwaarden, waarbij het niet noodzakelijk is dat aan alle grenswaarden wordt voldaan om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen. Voor lozingen van gehalogeneerde organische stoffen en metalen gelden naast de milieukwaliteitsnormen, ook de grenswaarden van richtlijn 76/464, zodat aan de eisen van beide richtlijnen moet worden voldaan.
Ter uitvoering van de Schelpdierwaterrichtlijn dienen de lidstaten wateren aan te wijzen. Net als bij de Viswaterrichtlijn kunnen later meer wateren worden aangewezen en kunnen de aangewezen wateren worden herzien wanneer er sprake is van onvoorziene factoren, die bij de aanwijzing niet bekend waren (artikel 4).
De lidstaten dienen programma's op te stellen om de verontreiniging te verminderen en zo aan de eisen van de richtlijn te voldoen (artikel

5). De richtlijn gaat eveneens uit van het stand-stillbeginsel (artikel 8) en lidstaten kunnen strengere milieukwaliteitsnormen stellen (artikel 9).
De Schelpdierwaterrichtlijn biedt de lidstaten - net als de Viswaterrichtlijn - verschillende mogelijkheden af te wijken van de eisen van de richtlijn. Dit is het geval bij rampen (artikel 6) en in geval van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden (artikel 11). Wanneer er sprake is van een overschrijding van de grenswaarden, dient bekend te zijn of dit het gevolg is van een toevallige omstandigheid, of dat dit wordt veroorzaakt door een natuurlijke verrijking of verontreiniging.

7.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 1

De richtlijn heeft betrekking op de kwaliteit van schelpdierwater en is van toepassing op de kustwateren en brakke wateren die door de lidstaten zijn aangewezen als bescherming of verbetering behoevende, teneinde geschikt te zijn voor het leven en de groei van schelpdieren (weekdieren behorende tot de plaatkieuwigen en buikpotigen) en aldus bij te dragen aan een goede kwaliteit van de schelpdierproducten die bestemd zijn voor rechtstreekse menselijke consumptie.

Artikel 2

De parameters die op de door de lidstaten aangewezen wateren van toepassing zijn, zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

Voor de aangewezen wateren stellen de lidstaten waarden vast voor de in de bijlage opgenomen parameters, voor zover er waarden zijn aangegeven in kolom G of in kolom I. Zij voegen zich naar de opmerkingen in die twee kolommen. De lidstaten stellen geen waarden vast die minder streng zijn dan die van kolom I van de bijlage en trachten de waarden in kolom G te eerbiedigen, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel. Met betrekking tot de lozingen van stoffen die behoren tot de parameters 'gehalogeneerde organische stoffen' en 'metalen' zijn de door de lidstaten krachtens richtlijn 76/464/EEG (van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd) vastgestelde emissienormen van toepassing. Dit naast de kwaliteitsdoelstellingen en de andere uit de onderhavige richtlijn voortvloeiende verplichtingen, met name die aangaande de bemonstering.

Artikel 4

De lidstaten wijzen binnen twee jaar na de kennisgeving van deze richtlijn voor het eerst schelpdierwater aan. De lidstaten kunnen nadien tot verdere aanwijzingen overgaan. De lidstaten kunnen met name wegens bij de aanwijzing niet voorziene factoren overgaan tot de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren, waarbij zij rekening houden met het in artikel 8 neergelegde beginsel.

De richtlijn kent alleen kwaliteitsdoelstellingen voor aangewezen wateren. De lidstaten hebben een zekere beleidsvrijheid bij het aanwijzen van wateren, wat als consequentie kan hebben dat aan geen van de kwaliteitsdoelstellingen hoeft te worden voldaan zolang er maar geen wateren worden aangewezen. Dat is volgens het Hof van Justitie in een uitspraak over de Viswaterrichtlijn echter niet mogelijk. Een lidstaat moet wel wateren aanwijzen en de daarbij behorende waarden vaststellen.[1] Uit een uitspraak over de Schelpdierwaterrichtlijn kan worden afgeleid dat indien wateren bescherming of verbetering behoeven, deze wateren ook aangewezen dienen te worden en dat dan ook aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan.[2] Wanneer dat het geval is, blijft uit de jurisprudentie van het Hof echter onduidelijk.

1. *HvJ EG, zaak C-322/86, Cie vs Italië.*

2. *HvJ EG, zaak C-225/96, Cie vs Italië.*

Artikel 5

De lidstaten stellen programma's op teneinde de verontreiniging te verminderen en er zorg voor te dragen dat de aangewezen wateren binnen zes jaar na de aanwijzing overeenkomstig artikel 4, voldoen aan de waarden die de lidstaten krachtens artikel 3 hebben vastgesteld, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van de bijlage.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de programma's die op grond van artikel 5 van de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwaterrichtlijn moeten worden opgesteld, specifieke programma's moeten zijn. Dit blijkt volgens het Hof uit de formulering van artikel 5 en de gedetailleerde regeling die de richtlijn geeft voor de controle van de kwaliteit van het water. Een algemeen programma ter verbetering van de kwaliteit van het water is niet voldoende.[3]

3. *HvJ EG zaak C-298/95, Cie vs Duitsland. In dit geval betrof het door Duitsland opgestelde algemene programma's, die als doel hebben de kwaliteit van het water te verbeteren door de vermindering van de verontreiniging door afvalwater (r.o. 24 en 26).*

Artikel 6

Voor de toepassing van artikel 5 worden de aangewezen wateren geacht in overeenstemming te zijn met de bepalingen van deze richtlijn, indien monsters die in deze wateren over een periode van twaalf maanden op een zelfde bemonsteringspunt zijn genomen met de minimale frequentie aangegeven in de bijlage, uitwijzen dat zij voldoen aan de door de lidstaten krachtens artikel 3 vastgestelde waarden, alsmede aan de opmerkingen in de kolommen G en I van de bijlage, voor:

- → 100% van de monsters voor de parameters 'gehalogeneerde organische stoffen' en 'metalen';
- → 95% van de monsters voor de parameters 'saliniteit' en 'opgeloste zuurstof';
- → 75% van de monsters voor de andere in de bijlage vermelde parameters.

Wanneer overeenkomstig artikel 7 lid 2 de frequentie voor monsterne-mingen voor andere parameters in de bijlage dan die voor gehalogeneerde organische stoffen en metalen, lager is dan de in de bijlage vermelde frequentie, moet voor alle monsters aan bovengenoemde waarden en opmerkingen worden voldaan. Afwijkingen van de door de lidstaten krachtens artikel 3 vastgestelde waarden of van de opmerkingen in de kolommen G en I van de bijlage zullen voor de berekening van de in lid 1 bedoelde percentages niet in aanmerking worden genomen wanneer zij het gevolg zijn van een ramp.

Artikel 7

De bevoegde instanties van de lidstaten nemen monsters waarvan de minimale frequentie is vastgesteld in de bijlage. Indien de bevoegde instantie constateert dat de kwaliteit van de aangewezen wateren aanmerkelijk hoger is dan die welke uit de toepassing van de krachtens artikel 3 vastgestelde waarden en de opmerkingen in de kolommen G en I van de bijlage zou voortvloeien, kan de frequentie van monsterneming worden verlaagd. Wanneer er geen enkele verontreiniging of geen enkel gevaar voor achteruitgang van deze kwaliteit is, kan de betrokken bevoegde instantie besluiten dat er geen monsters behoeven te worden genomen. Indien uit een monsterneming blijkt dat aan een overeenkomstig artikel 3 vastgestelde waarde of aan een opmerking in kolom G of I van de bijlage niet wordt voldaan, stelt de bevoegde instantie vast of dit een toevallig resultaat is, dan wel een natuurlijke oorzaak heeft of te wijten is aan verontreiniging, en dient zij passende maatregelen te nemen. De exacte bemonsteringsplaats, de afstand tussen die plaats en het dichtstbijzijnde punt van lozing van verontreinigende stoffen, alsmede de diepte waarop de monsters dienen te worden genomen, worden door de bevoegde instantie van iedere lidstaat vastgesteld aan de hand van met name de plaatselijke milieu-omstandigheden. De referentie-analysemethoden voor de betrokken parameters zijn aangegeven in de bijlage. Laboratoria die andere methoden gebruiken, moeten zich ervan vergewissen dat de verkregen resultaten gelijkwaardig zijn aan of vergelijkbaar zijn met die welke in de bijlage zijn aangegeven.

Artikel 8

Toepassing van de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen mag er in geen geval toe leiden dat de verontreiniging van de kustwateren of brakke wateren direct of indirect toeneemt.

Artikel 9

De lidstaten kunnen ten aanzien van de aangewezen wateren te allen tijde waarden vaststellen die strenger zijn dan de in deze richtlijn opgenomen waarden. Zij kunnen ook bepalingen vaststellen met betrekking tot andere parameters dan die van deze richtlijn.

Artikel 10

Wanneer een lidstaat overweegt schelpdierwater aan te wijzen in de onmiddellijke omgeving van de grens met een andere lidstaat, plegen deze staten overleg over de vaststelling van de wateren waarop deze richtlijn van toepassing kan zijn, alsmede over de gevolgen die uit de gemeenschappelijke kwaliteitsdoelstellingen voortvloeien en die na onderling overleg door elke betrokken staat worden vastgesteld. De Commissie kan aan deze beraadslagingen deelnemen.

Artikel 11

In geval van uitzonderlijke meteorologische of geografische omstandigheden mogen de lidstaten van deze richtlijn afwijken.

Artikel 12

De nodige wijzigingen voor aanpassing aan de vooruitgang van techniek en wetenschap van de in de bijlage vermelde G-waarden van de parameters en analysemethoden worden vastgesteld door het Comité dat is ingesteld bij artikel 13 van richtlijn 78/659/EEG, overeenkomstig de procedure van artikel 14 van die richtlijn.

Artikel 13

Voor de toepassing van deze richtlijn verstrekken de lidstaten de Commissie inlichtingen betreffende:

- het overeenkomstig artikel 4 leden 1 en 2 aangewezen water, en wel in beknopte vorm;
- de herziening van de aanwijzing van bepaalde wateren overeenkomstig artikel 4 lid 3;
- de bepalingen ter vaststelling van nieuwe parameters overeenkomstig artikel 9.

Indien een lidstaat artikel 11 toepast, stelt hij de Commissie hiervan onverwijld in kennis, onder vermelding van de beweegredenen en de gestelde termijnen. Meer in het algemeen verschaffen de lidstaten aan de Commissie op gemotiveerd verzoek harerzijds de inlichtingen die nodig zijn voor de toepassing van deze richtlijn.

Artikel 14

De lidstaten brengen op gezette tijden en voor de eerste maal zes jaar na de eerste aanwijzing overeenkomstig artikel 4 lid 1 aan de Commissie een gedetailleerd verslag uit over de aangewezen wateren en de wezenlijke kenmerken daarvan. De Commissie maakt met voorafgaande toestemming van de betrokken lidstaat de ter zake verkregen inlichtingen bekend.

7.3 Implementatie van de Schepdierwaterrichtlijn

7.3.1 Implementatie van de kwaliteitsdoelstellingen in het Nederlandse recht

De kwaliteitseisen die moeten worden vastgesteld op grond van de Schelpdierwaterrichtlijn, zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren[4], een AMvB op grond van hoofdstuk 5 Wm. Hierin zijn grenswaarden vastgesteld voor elf parameters. Er zijn door Nederland geen bijkomende parameters vastgesteld. Deze wettelijke kwaliteitseisen zijn een voldoende implementatie van de Europeesrechtelijke verplichtingen. De richtlijn is eveneens omgezet in het Beheersplan voor de rijkswateren 1992-1996.

4. *Van 3 november 1983 (Stb. 606).*

7.3.2 Aangewezen wateren

Nederland heeft vijf wateren aangewezen, allen in het Rijkswaterkwaliteitsplan 1986 en het Beheersplan rijkswateren 1993 op grond van de Wwh. Het betreft de Waddenzee, de Oosterschelde, de Westerschelde, het Grevelingenmeer en de Voordelta (Noordzee).

7.4 Gebreken in de implementatie

De kwaliteitsdoelstellingen zijn correct geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.
In de Waddenzee zijn niet voor alle parameters op alle locaties voldoende metingen verricht (salaniteit en zuurstof) en wordt de I-waarde voor zuurstof op drie meetplaatsen overschreden, hetgeen op grond van de richtlijn niet is toegestaan (1998).
In de Oosterschelde zijn voor saliniteit en zuurstof niet voldoende metingen verricht. Op grond van de wel verrichte metingen worden aan alle normen voor alle parameters voldaan (1998).
In de Westerschelde zijn voldoende metingen verricht en wordt op één meetpunt een I-waarde overschreden (zuurstof), welke overschrijding op grond van de richtlijn is toegestaan.
In de Grevelingen zijn voldoende metingen verricht, worden twee parameters overschreden (zuurstof en ttcoli-bacteriën), welke over-

schrijdingen op grond van de richtlijn niet zijn toegestaan (1998).
In de Voordelta worden niet voor alle parameters voldoende metingen verricht en is er een overschrijding van één parameter (ttcoli-bacteriën), welke op grond van de richtlijn niet is toegestaan.
Er moeten door de lidstaten specifieke programma's worden opgesteld ter verbetering en bescherming van de waterkwaliteit. Specifieke (sanerings)programma's zijn in Nederland niet vastgesteld.

7.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Wateren worden als schelpdierwater aangewezen in de Nota Wwh, het Beheersplan voor de rijkswateren, het provinciale waterhuishoudingsplan en/of het waterbeheersplan van de waterschappen (allen op grond van de Wwh).
Kwaliteitseisen op grond van de Schelpdierwaterrichtlijn zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wm. De kwaliteitseisen dienen door het bevoegd gezag op grond van de Wwh bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen (Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en beheersplannen (Minister van V&W en besturen van waterschappen) in acht te worden genomen. Bij vergunningverlening op grond van de Wvo (Minister van V&W of besturen van waterschappen), de Wwh (besturen van waterschappen) en de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) dienen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht te worden genomen. Dit betreft de correcte toepassing van nationaal recht en blijft hier verder buiten beschouwing.

> *Zie verder de opmerkingen bij de Zwemwaterrichtlijn.* Deze kunnen naar onze mening vrijwel analoog worden toegepast nu ook de Schelpdierwaterrichtlijn mede de risico's voor de gezondheid van de mens beoogt te beschermen.[5]

Indien het water niet aan de vereiste kwaliteit voldoet, moeten feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de kwaliteitseisen te laten voldoen, zoals het bouwen van zuiveringsinstallaties. Kwaliteitseisen kunnen worden gezien als rechtstreeks werkende bepalingen.
De verplichtingen uit het besluit rusten op het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen, hetgeen of de Minister van Verkeer en Waterstaat is of de besturen van waterschappen (artikel 10 van het Besluit jo artikel 3 Wvo).
Het is de taak en plicht van de betreffende waterbeheerder om te zorgen dat de wijze en de frequentie van de bemonstering in overeenstemming zijn met de richtlijn.

5. *Jans is meer in het algemeen van mening dat milieurichtlijnen resultaatsverplichtingen inhouden. De uitspraken waarin dit door het Hof van Justitie is uitgemaakt, hebben echter alle betrekking op richtlijnen die naast het milieu ook de gezondheid van de mens beogen te beschermen, Jans 2000, p. 224 e.v. Het betreft de Drinkwaterrichtlijn (zaak C-42/89, Cie vs België), de richtlijn met grenswaarden voor de luchtkwaliteit (zaak C-361/88, Cie vs Duitsland, TA Luft) en de Zwemwaterrichtlijn (zaak C-56/90, Cie vs Verenigd Koninkrijk, Blackpool).*

Grondwaterrichtlijn 8

Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (Grondwaterrichtlijn, richtlijn 80/68)[1]

1. *Pb. L020, p. 43.*

8.1 Algemene toelichting

Aanvankelijk strekte de reeds besproken richtlijn 76/464/EEG zich mede uit tot bescherming van de grondwaterkwaliteit. In artikel 4 van deze richtlijn werd echter aangegeven dat een afzonderlijke richtlijn met betrekking tot de grondwaterkwaliteit tot stand diende te worden gebracht.[2] Dit heeft gestalte gekregen in de Grondwaterrichtlijn. Deze richtlijn voorziet in een emissie-aanpak.[3] De Grondwaterrichtlijn heeft als doel het voorkomen van verontreiniging van het grondwater door stoffen die behoren tot de families en groepen van stoffen, die worden vermeld als zwarte-lijststoffen of grijze-lijststoffen in de bijlage bij de richtlijn, en het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van bestaande verontreiniging (artikel 1). De richtlijn maakt een onderscheid tussen directe en indirecte lozingen. Onder een directe lozing wordt verstaan de inleiding van zwarte- en grijze-lijststoffen in het grondwater zonder doorsijpeling door bodem of ondergrond (artikel 1, tweede lid, sub b). Van een indirecte lozing is sprake ingeval van inleiding van zwarte- en grijze-lijststoffen in het grondwater na doorsijpeling door bodem of ondergrond (artikel 1, tweede lid, sub c).

2. *Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd, Pb. L129.*

3. *Zie over dit aspect: Howarth & McGilivray 2001, p. 308.*

De richtlijn is niet van toepassing op:

a. lozingen van huishoudelijk afvalwater van alleenstaande woningen die niet zijn aangesloten op een collectief rioleringssysteem, en gelegen zijn buiten de gebieden die met het oog op de winning van water bestemd voor menselijke consumptie, zijn beschermd;
b. lozingen ten aanzien waarvan door de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat wordt geconstateerd, dat zij stoffen van de zwarte en grijze lijst in zulk een geringe hoeveelheid en concentratie bevatten, dat elk gevaar voor een verslechtering van de kwaliteit van het ontvangende grondwater nu of in de toekomst is uitgesloten;
c. lozing van radioactieve stoffen.

Toepassing van de krachtens de richtlijn genomen maatregelen mag in geen geval leiden tot directe of indirecte verontreiniging van het in artikel 1 genoemde grondwater (artikel 18).
Naast de directe en indirecte lozingen van stoffen heeft de richtlijn tevens betrekking op infiltratie.

8.2 Verplichtingen voor de lidstaten[4]

4. *De implementatietermijn is verstreken op 26 januari 1982.*

Artikel 3

De lidstaten zijn verplicht de nodige maatregelen te treffen om de inleiding van zwarte-lijststoffen in het grondwater te voorkomen en de inleiding van grijze-lijststoffen in het grondwater te beperken.

Artikel 4

De door de lidstaten met het oog op de lozing van zwarte-lijststoffen te nemen maatregelen zijn opgenomen in artikel 4. De lidstaten dienen de directe lozing van zwarte-lijststoffen te verbieden. Handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd, of met het oog op verwijdering worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben, moeten aan een voorafgaand onderzoek worden onderworpen. Dit kan ertoe leiden dat deze lozing ofwel wordt verboden, ofwel dat daarvoor een vergunning wordt afgegeven, waarbij alle technische voorzorgsmaatregelen die nodig zijn om die lozing te verhinderen in acht worden genomen. Ter voorkoming van indirecte lozingen van zwarte-lijststoffen die het gevolg zijn van andere dan de hiervoor vermelde handelingen op of in de bodem, dienen passende maatregelen te worden getroffen, die de lidstaat noodzakelijk acht.

Een vergunning kan in ieder geval worden verleend, indien uit het onderzoek blijkt dat het ontvangende grondwater blijvend ongeschikt

is voor enig ander gebruik, op voorwaarde dat deze stoffen het benutten van bodemschatten niet hinderen. Daarnaast mag (eveneens na voorafgaand onderzoek) een vergunning worden verleend voor onder andere lozingen waarbij water dat tijdens weg- of waterbouwkundige werken is opgepompt naar dezelfde laag wordt teruggevoerd.

Artikel 5

Directe lozingen van grijze-lijststoffen en handelingen waarbij deze stoffen worden verwijderd, of met het oog op de verwijdering ervan worden gestort, moeten op grond van artikel 5 aan voorafgaand onderzoek worden onderworpen. Voor deze lozingen kan een vergunning worden verleend. Indirecte lozingen van grijze-lijststoffen als gevolg van andere dan de genoemde handelingen, moeten door het nemen van passende maatregelen worden beperkt.

Artikel 6

Voor het kunstmatig aanvullen van grondwater met het oog op het openbaar beheer is steeds een vergunning vereist, die slechts wordt afgegeven indien geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater.

Artikel 7

Het voorafgaand onderzoek waarover in de richtlijn wordt gesproken omvat een studie naar de hydrogeologische omstandigheden in het betrokken gebied, naar het eventuele zuiveringsvermogen van bodem en ondergrond en naar de gevaren van verontreiniging en van verandering van de grondwaterkwaliteit door de lozing en dient erop gericht te zijn vast te stellen of lozing in het grondwater vanuit oogpunt van het milieu een adequate oplossing vormt.

Artikel 8

Een vergunning mag pas worden afgegeven indien is vastgesteld dat het grondwater, en met name de kwaliteit daarvan, onder controle staat.

Artikel 9

Bij directe lozingen (waaronder begrepen de situatie waarin deze een indirecte lozing tot gevolg hebben) worden in de vergunning de volgende elementen opgenomen:

a. de plaats van de lozing;
b. de lozingsmethode;
c. de vereiste voorzorgsmaatregelen, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de aard en de concentratie van de, in de te lozen materie, aanwezige stoffen en met de kenmerken van het

ontvangende milieu, alsmede met de nabijheid van waterwingebieden;

d. de maximaal toelaatbare hoeveelheid van een bepaalde stof in de te lozen materie gedurende een of meer vastgestelde perioden en passende voorwaarden voor de concentratie van deze stof;
e. voorzieningen die de controle mogelijk maken op de materie die in het grondwater wordt geloosd;
f. indien nodig maatregelen waarmee het grondwater en met name de kwaliteit ervan kan worden gecontroleerd.

Artikel 10

Voor handelingen waarbij stoffen worden verwijderd of met het oog op verwijdering worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg hebben, gelden vergelijkbare verplichtingen. Als aanvullende verplichting geldt voor die gevallen, dat in de vergunning de technische voorzorgsmaatregelen moeten worden opgenomen, die moeten worden getroffen om lozing van zwarte-lijststoffen te voorkomen en van grijze-lijststoffen te beperken.

Artikel 11

De vergunningen mogen slechts voor beperkte periode worden verleend en dienen ten minste eenmaal in de vier jaar aan een onderzoek te worden onderworpen. Ze kunnen worden verlengd, gewijzigd of ingetrokken.

Artikel 12

Indien een aanvrager verklaart dat de voorwaarden niet kunnen worden nageleefd ofwel indien het bevoegd gezag dit vaststelt, moet de vergunning worden geweigerd. Bij niet-naleving van de voorwaarden dient het bevoegd gezag maatregelen te nemen en eventueel de vergunning in te trekken.

Artikel 13

De bevoegde instanties van de lidstaten controleren de naleving van de in de vergunningen vastgestelde voorwaarden en gaan de gevolgen van de lozingen voor het grondwater na.

Artikel 15

De bevoegde instanties van de lidstaten houden een inventaris bij van de op grond van de richtlijn voorgeschreven vergunningen.

Artikel 17

In geval van een lozing in grensoverschrijdend grondwater brengt de bevoegde instantie van de lidstaat die overweegt een dergelijke lozing toe te staan, voor de afgifte van een vergunning de andere betrokken

lidstaat op de hoogte. Op verzoek van die lidstaten vindt voor de afgifte van de vergunning overleg plaats, waaraan de Commissie kan deelnemen.

8.3 Implementatie van de Grondwaterrichtlijn

De verplichtingen op grond van de Grondwaterrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Grondwaterwet en de Wet bodembescherming alsmede een aantal daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Het belangrijkste instrument betreft het Lozingenbesluit bodembescherming. Daarnaast zijn het Infiltratiebesluit bodembescherming, het Bouwstoffenbesluit en het Stortbesluit bodembescherming van belang.

8.3.1 Infiltratie van water in de bodem

Voor het infiltreren van water in de bodem is op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwaterwet (Gww) een vergunning vereist van gedeputeerde staten.[5] Onder infiltreren wordt verstaan: water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater (artikel 1 lid 1 Gww). Deze vergunningplicht geldt zowel voor het direct infiltreren in het grondwater (directe lozing) als het inleiden van stoffen in de bodem die na doorsijpeling door bodem en ondergrond in het grondwater terechtkomen (indirecte lozing). De infiltratievergunning mag slechts worden verleend, indien er geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater (artikel 14a Gww). Deze bepaling is in de Gww opgenomen naar aanleiding van een veroordeling door het Hof van Justitie, waarin werd aangegeven dat artikel 6 van de Grondwaterrichtlijn inzake het infiltreren van water onvoldoende in de Nederlandse wetgeving was vertaald.

Bij de beoordeling worden de regels in acht genomen, die daaromtrent worden gesteld in een AMvB op grond van artikel 12 van de Wet bodembescherming (Wbb). Artikel 12 Wbb geeft aan welke bepalingen deze AMvB moet bevatten. Er dient te worden aangegeven:

a. in welke gevallen sprake is van gevaar voor verontreiniging van het grondwater, als bedoeld in artikel 14a Gww;
b. welke voorschriften ter bescherming van het grondwater moeten worden verbonden aan een vergunning voor het infiltreren van water.

De AMvB waarop deze bepaling doelt, is het Infiltratiebesluit bodembescherming.[6] Daarin is aangegeven dat van gevaar voor verontreiniging van het grondwater als bedoeld in artikel 14a Gww sprake is,

5. *Onder infiltreren van water wordt blijkens artikel 1 lid 1 Gww verstaan het in de bodem brengen van water ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater.*

6. *Besluit van 20 april 1993, houdende regels met betrekking tot infiltratie van uit oppervlaktewater verkregen water in de bodem, Stb. 233.*

indien in het te infiltreren water stoffen voorkomen in hogere concentraties dan in bijlage 1 bij het besluit is aangegeven (artikel 3, eerste lid). Onder de in het besluit genoemde voorwaarden, kunnen gedeputeerde staten hogere concentraties toestaan in een door hen aan te geven tijdvak, indien:

a. de bodemgesteldheid of de bodemsoort zodanig is dat er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater, indien water wordt geïnfiltreerd waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties;
b. gedeputeerde staten aan de vergunning zodanige voorschriften verbinden dat het gevaar voor verontreiniging van het grondwater, dat ontstaat door infiltratie van water waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties, wordt opgeheven (artikel 3, eerste lid).

Daarnaast is er sprake van gevaar voor verontreiniging van het grondwater, indien in het te infiltreren water stoffen voorkomen als bedoeld in bijlage 2, voor zover deze stoffen niet zijn genoemd in bijlage 1, en gedeputeerde staten constateren dat deze stoffen niet in zodanig geringe hoeveelheden en concentraties aanwezig zijn dat gevaar voor verslechtering van de kwaliteit van het grondwater is uitgesloten. De in bijlage 2 opgenomen stoffen betreffen de zwarte-lijsten grijze-lijststoffen opgenomen in de bijlagen bij de Grondwaterrichtlijn.

In de vergunning moeten de hoeveelheden water worden aangegeven die mogen worden geïnfiltreerd (artikel 14, derde lid). Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen. Deze kunnen mede betrekking hebben op voorafgaande melding van beëindiging of vermindering van het infiltreren (artikel 14, tweede lid). Artikel 4 van het besluit geeft aan dat aan een infiltratievergunning ten minste de daarin genoemde voorschriften moeten worden verbonden. Deze voorschriften betreffen:

a. de kwaliteit van het te infiltreren water: hieromtrent dienen zodanige voorschriften aan de vergunning te worden verbonden dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater (artikel 4, tweede lid);
b. de beheersing van de hydrologische situatie: deze voorschriften dienen ertoe te leiden dat de verspreiding van het te infiltreren water zoveel mogelijk wordt beheerst, opdat het te infiltreren water weer grotendeels wordt onttrokken (artikel 4, derde lid);

c. de beëindiging van het infiltreren: deze voorschriften dienen een regeling te bevatten met betrekking tot een evaluatie, gevolgd door planmatige aanpak van de beëindiging waarvan het opheffen van eventuele nadelige gevolgen deel uitmaakt (artikel 4, vierde lid).

Voorts dienen in ieder geval voorschriften te worden opgenomen ter verzekering van de controle op de kwaliteit van het grondwater (artikel 14a, derde lid).

In artikel 11 lid 2 jo, artikel 11 lid 1, en 12 Gww is een aantal verplichtingen opgenomen waaraan degene die water infiltreert, moet voldoen. Dit betreft de verplichting om aan het bevoegd gezag bepaalde gegevens te verstrekken. Dit heeft onder andere als doel om het bevoegd gezag (gedeputeerde staten) in staat te stellen het beleid ten aanzien van deze activiteiten nader te bepalen, alsmede de controle op de naleving van de vergunning mogelijk te maken. Op grond van het derde lid van artikel 11 kunnen provinciale staten bij verordening gevallen aanwijzen, waarvoor deze verplichtingen niet gelden. Daarnaast is degene die water infiltreert, verplicht de kwaliteit van het te infiltreren water te meten, te registreren en daarvan aan gedeputeerde staten opgave te doen. Bij AMvB worden regels gesteld omtrent de wijze van meting en registratie. Deze regeling van registratie- en meetverplichtingen is opgenomen in een uitvoeringsbesluit.[7]

Indien de gevolgen van het infiltreren onvoldoende kunnen worden beoordeeld, kan de vergunning voor een proefperiode van maximaal vijf jaar worden verleend. Deze periode kan tweemaal worden verlengd, waarbij de maximumtermijn een periode van tien jaar niet mag overschrijden (artikel 21 Gww). Voor infiltraties die naar hun aard tijdelijk zijn, kan een tijdelijke vergunning worden verleend (artikel 14b Gww)

7. *Afdeling II van Besluit van 27 augustus 1985, houdende voorschriften ter uitvoering van het bepaalde in de artikelen 11, tweede lid en 12, eerste lid, van de Grondwaterwet, Stb. 531.*

8.3.2 Lozingen van vloeistoffen in de bodem

In het Lozingenbesluit bodembescherming wordt de lozing van vloeistoffen in de bodem gereguleerd.[8] Onder lozing wordt blijkens artikel 1 verstaan het definitief in de bodem brengen of doen brengen van vloeistoffen. Het Lozingenbesluit is gebaseerd op artikel 6 van de Wet bodembescherming. Het besluit heeft betrekking op lozing in de bodem van huishoudelijk afvalwater, koelwater en bedrijfsafvalwater. De werkingssfeer van het besluit wordt nader bepaald in artikel 1a en 2. Daar zijn onder andere uitgesloten: retourbemalingen van grondwater en lozingen van oppervlaktewater, hemelwater en drinkwater indien daaraan geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd. Van belang is tevens dat het besluit niet van toepassing is binnen inrich-

8. *Besluit van 8 december 1997, houdende regels met betrekking tot het in de bodem lozen van vloeistoffen (Lozingenbesluit bodembescherming), Stb. 649. Zie hierover: Hosman 1990, p. 289 e.v.*

tingen waarvoor, ingevolge een besluit op grond van artikel 8.40 of 8.44 Wm ter zake van lozingen in de bodem, in het belang van bodembescherming voorschriften gelden. Evenmin is het besluit van toepassing op lozingen, voor zover daarvoor in het belang van de bescherming van de bodem voorschriften gelden welke krachtens artikel 7 Wbb zijn gesteld met betrekking tot het gebruik van dierlijke mest of zuiveringsslib. Afzonderlijke vermelding verdient de afbakening zoals bepaald in artikel 99 Wbb. Daarin is bepaald dat regels gesteld op grond van onder andere artikel 6 Wbb, niet van toepassing zijn op gedragingen voor zover dienaangaande regels gelden die zijn gesteld bij of krachtens onder andere de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In beginsel zijn burgemeester en wethouders het bevoegd gezag, tenzij op grond van respectievelijk artikel 3, tweede lid, en artikel 3, derde en vierde lid, van het besluit, gedeputeerde staten of de minister als bevoegd gezag zijn aangeduid.

Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag indien het een lozing in de bodem betreft:

a. binnen een inrichting die is aangewezen krachtens artikel 1.1 lid 3 of 5 Wm, en waarvoor krachtens artikel 8.2 lid 2 Wm gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening;
b. van grondwater die ter plaatse wordt onttrokken krachtens een vergunning ingevolge artikel 14 Gww;
c. die plaatsvindt op een diepte van meer dan tien meter beneden het maaiveld en ten aanzien waarvan niet de minister ingevolge het vierde lid, het bevoegd gezag is.

De minister is bevoegd gezag ten aanzien van een lozing in de bodem binnen een inrichting indien hij ingevolge de Wm bevoegd gezag is voor de vergunningverlening op grond van die wet. Indien deze bevoegdheid op grond van de Wm is toegekend aan de Minister van Economische Zaken, is hij ook bevoegd tot ontheffingverlening. Tevens is de Minister van Economische Zaken bevoegd tot ontheffingverlening indien de Mijnwet 1903 of de Mijnwet continentaal plat van toepassing is op een werk of een inrichting.

Het Lozingenbesluit brengt een vierdeling aan in typen (directe en indirecte) lozingen:

1. beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater[9];
2. omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater;
3. lozingen van koelwater[10];
4. lozingen van overige vloeistoffen.[11]

9. *Onder huishoudelijk afvalwater wordt afvalwater verstaan afkomstig van particuliere huishoudens en ander afvalwater dat naar zijn aard en samenstelling overeenkomt met afvalwater afkomstig van een particulier huishouden (artikel 1).*

10. *Onder koelwater wordt verstaan water dat uitsluitend is gebruikt voor koelingsdoeleinden, indien daaraan geen verontreinigende stoffen zijn toegevoegd en de concentratie van verontreinigende stoffen in het water niet door een bewerking van het water is toegenomen (artikel 1).*

11. *Onder overige vloeistoffen worden verstaan vloeistoffen niet zijnde huishoudelijk afvalwater of koelwater (artikel 1).*

Ad 1

Bij beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande lozingen. Voor beide geldt een lozingsverbod als uitgangspunt (artikel 5, eerste lid en artikel 11, eerste lid). Voor nieuwe lozingen geldt het verbod niet, indien de afstand van het gebouw waar het afvalwater vrijkomt tot de dichtstbijzijnde riolering meer is dan 40 meter (artikel 5, tweede lid). In dat geval dient te worden voldaan aan de eisen opgenomen in artikel 6 tot en met 9 en moet het afvalwater voorafgaand aan lozing in de bodem door een zuiveringssysteem (septic tank) worden geleid en vervolgens worden geloosd in een infiltratievoorziening, te weten een zakput, infiltratiebed, infiltratiekanaal, dan wel opgehoogd infiltratiebed. Voorafgaand aan de lozing in de bodem moet door middel van een onderzoek de gemiddeld hoogste grondwaterstand ter plaatse van de lozing en dimensionering van de infiltratievoorziening zijn vastgesteld. Voor lozingen anders dan binnen een Wm-vergunningplichtige inrichting kan onder de voorwaarden genoemd in artikel 5, derde lid een ontheffing worden verleend. Indien het een Wm-vergunningplichtige inrichting betreft, kan in de vergunning toestemming worden gegeven voor een lozing die aan de in artikel 5a opgenomen voorwaarden voldoet.
Bij beëindiging van de lozing moeten het zuiveringssysteem en de infiltratievoorziening worden verwijderd, of na volledige verwijdering van het aanwezige slib, worden volgestort met schoon bodemmateriaal (artikel 10).

Het besluit voorziet voor bepaalde gevallen in een uitzondering op het lozingsverbod voor bestaande gevallen (artikel 11, tweede tot en met vierde lid). Artikel 11a geeft aan in welke situaties in een Wm-vergunning kan worden afgeweken van het lozingsverbod. De verplichting om te lozen via de in artikel 6 e.v. voorgeschreven voorzieningen, geldt met ingang van 1 januari 2005 ook voor bestaande lozingen (artikel 12). Voor horecabedrijven die onder het Besluit horeca-, sport- en recreatieinrichtingen vallen, geldt deze verplichting reeds. Voor de overige bestaande lozingen geldt tot 1 januari 2005 dat deze niet zijn verboden indien de afstand van het dichtstbijzijnde gebouw waar huishoudelijk afvalwater vrijkomt tot de dichtstbijzijnde riolering meer dan 40 meter is. In die gevallen kan een ontheffing worden verleend van het verbod of in een Wm-vergunning toestemming worden gegeven. Daarbij geldt nog geen verplichting om de in artikel 6 e.v. genoemde voorzieningen aan te brengen. Bij beëindiging van een bestaande beperkte lozing is artikel 10 van overeenkomstige toepassing.

Ad 2

Ook bij omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande lozingen. Voor beide geldt een lozingsverbod als uitgangspunt (artikel 14, eerste lid en artikel 21, eerste lid). Voor een nieuwe lozing in de bodem, anders dan binnen een inrichting waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 Wm is vereist, kan het bevoegd gezag op daartoe strekkende aanvraag, voor een door hem vast te stellen termijn van ten hoogste tien jaar, een ontheffing verlenen van het verbod, indien is voldaan aan de in artikel 14, tweede lid genoemde voorwaarden. Tevens kan het bevoegd gezag voor een lozing in de bodem (anders dan binnen een inrichting waarvoor op grond van artikel 8.1 lid 1 Wm een vergunning is vereist), op een daartoe strekkende aanvraag, voor een door hem vast te stellen termijn, gebaseerd op het nog niet verstreken deel van een redelijke afschrijvingstermijn van het bij de aanleg van de riolering reeds bestaande zuiveringssysteem, bedoeld in artikel 15 van het besluit en van de infiltratievoorziening, bedoeld in artikel 16 van het besluit, een ontheffing verlenen indien is voldaan aan de in artikel 14, vierde lid genoemde voorwaarden.
Aan een ontheffing worden in beide gevallen de voorwaarden verbonden die zijn opgenomen in artikel 15 tot en met 19 van het besluit. Deze voorwaarden hebben betrekking op het zuiveringssysteem, de wijze van uitvoering van de lozing, de controle van de werking van het zuiveringssysteem en de werkwijze na beëindiging van de lozing. Het bevoegd gezag kan, ten aanzien van een aantal voorschriften, nadere eisen stellen op grond van artikel 30 van het besluit.

In artikel 21 van het besluit wordt voor bepaalde gevallen voorzien in een uitzondering op het verbod voor bestaande lozingen in de bodem. Daarbij dient te worden voldaan aan de voorschriften opgenomen in artikel 15 tot en met 19. Ook ten aanzien van deze voorschriften kunnen op grond van artikel 30 nadere eisen worden gesteld. Voor de gevallen waarin geen uitzondering geldt van het lozingsverbod, kan onder de in artikel 21, derde lid genoemde voorwaarden een ontheffing worden verleend. Waar het gaat om lozingen binnen een Wm-vergunningplichtige inrichting, kan het bevoegd gezag bij de vergunning bepalen dat een lozing in de bodem is toegestaan, indien het in artikel 21, derde lid genoemde geval zich binnen de inrichting voordoet. In dat geval zijn de artikelen 15 tot en met 20 van overeenkomstige toepassing (artikel 21a). Van een wijziging van de lozingswijze dient het bevoegd gezag op de hoogte te worden gesteld (artikel 22). Voor beëindiging van de lozing geldt het bepaalde in artikel 19 (artikel 23).

Ad 3 en 4

Zowel ten aanzien van koelwater als overige vloeistoffen, geldt een lozingsverbod als uitgangspunt (artikel 24, eerste lid en 25, eerste lid). Van dit verbod kan een ontheffing worden verleend. Voor koelwater kan deze worden verleend voor ten hoogste een periode van tien jaar (artikel 24, tweede lid) en voor overige vloeistoffen voor een periode van ten hoogste vier jaar (artikel 25, tweede lid). Deze ontheffing kan worden verleend in die gevallen waarin geen sprake is van een vergunningplichtige inrichting als bedoeld in artikel 8.1 Wm. Is wel sprake van een dergelijke inrichting dan kan het tot vergunningverlening bevoegd gezag bij die vergunning voor voornoemde perioden lozing toestaan (artikel 24a, tweede lid en artikel 25a, eerste lid). Voor de lozing van overige vloeistoffen geldt dat de ontheffing kan worden verleend, indien wordt aangetoond dat:

a. een aansluiting op de riolering of andere wijze van afvoer van de vloeistof niet mogelijk is;
b. in de overige vloeistoffen geen stoffen voorkomen als bedoeld in bijlage III van het Lozingenbesluit (dit betreft de stoffen die voorkomen op de bijlagen bij de Grondwaterrichtlijn) of die stoffen daarin voorkomen met een - wat de zwarte-lijststoffen betreft - zodanig geringe toxiciteit, persistentie en (bio)accumulatie, of - wat betreft de grijze-lijststoffen - zodanig geringe schadelijke werking dat ook op lange termijn geen gevaar voor verontreiniging van de bodem bestaat. Op lijst I van bijlage III zijn de zwarte-lijststoffen en enkele grijze-lijststoffen opgenomen, zoals die zijn vermeld op de bijlagen I en II bij de Grondwaterrichtlijn. Lijst II van bijlage III betreft de overige grijze-lijststoffen als vermeld op bijlage II bij de Grondwaterrichtlijn.

Het Lozingenbesluit geeft aan welke gegevens bij een aanvraag om ontheffing dienen te worden verstrekt en welke voorschriften ten minste aan de ontheffing dienen te worden verbonden (artikel 26).

8.3.3 Bouwstoffenbesluit[12]

Hoewel in het Bouwstoffenbesluit niet met zoveel woorden wordt gerefereerd aan de Grondwaterrichtlijn, is een aantal bepalingen uit het besluit relevant voor de uitvoering van de richtlijnverplichtingen. Het Bouwstoffenbesluit is onder andere gebaseerd op de Wbb en heeft als doel de milieuhygiënische randvoorwaarden vanuit bodem- en oppervlaktewaterbescherming te geven voor het gebruik van primaire en secundaire bouwstoffen. Primaire bouwstoffen zijn bouwstoffen die direct uit het milieu worden gewonnen met het doel ze in te zetten als bouwstof. Secundaire bouwstoffen zijn materialen die niet als zodanig in de natuur worden gewonnen, maar ontstaan als bijproduct

12. *Besluit van 23 november 1995, houdende regels met betrekking tot het op of in de bodem of in het oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen (Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming)*, Stb. 567.

bij productieprocessen. Het besluit ziet op het gebruik van bouwstoffen in een werk op of in de bodem of in het oppervlaktewater. Onder werk wordt in het besluit verstaan: een grondwerk, wegenbouwkundig werk, waterbouwkundig werk of bouwwerk (artikel 1, onder a). In het Bouwstoffenbesluit wordt het concept van marginale bodembelasting gehanteerd. Marginale bodembelasting wordt toelaatbaar geacht. Dit houdt in:

a. een zeer geringe verhoging van de gehaltes van verontreiniging in de vaste fase van de bodem;
b. bescherming van het grondwater op het niveau van de streefwaarden grondwater.

Op grond van dit concept zijn de maximaal toelaatbare immissiewaarden vastgesteld.

Het Bouwstoffenbesluit maakt een onderscheid tussen schone grond enerzijds en overige bouwstoffen anderzijds.
Er wordt gesproken over schone grond indien de samenstellingswaarden opgenomen in bijlage 1 bij het besluit niet zijn overschreden. Om het bevoegd gezag in de gelegenheid te stellen om te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van schone grond, bepaalt artikel 5 van het besluit dat tot een jaar na het tijdstip van verwerking van de grond, op het verzoek van het bevoegd gezag, informatie moet worden verstrekt over de samenstelling van de grond. Bij ministeriële regeling kunnen gevallen worden aangewezen waarvoor die verplichting niet geldt.
Bij de regeling met betrekking tot de overige bouwstoffen is een tweedeling gemaakt naar categorie-1-stoffen en categorie-2-stoffen. Categorie-1-bouwstoffen zijn stoffen die de samenstellingswaarden zoals in bijlage 2 aangegeven, niet overschrijden en bij het beoogde gebruik (ook indien geen isolatiemaatregelen worden genomen) niet tot overschrijding van de in bijlage 2 opgenomen immissiewaarden zullen leiden (artikel onder j). Categorie-2-stoffen zijn die stoffen die de samenstellingswaarden zoals in bijlage 2 aangegeven niet overschrijden, en bij het beoogde gebruik slechts na het treffen van isolatiemaatregelen onder de in bijlage 2 aangegeven immissiewaarden blijven (artikel 1, onder k). Bouwstoffen die de samenstellingswaarden van bijlage 2 overschrijden ofwel die bij toepassing de immissiewaarden van bijlage 2 overschrijden, mogen niet op of in de bodem worden gebracht (artikel 7). Bij het gebruik van categorie-2-bouwstoffen moeten isolatiemaatregelen en bijbehorende beheers- en controlemaatregelen worden genomen.

In de provinciale milieuverordening kunnen voor de in artikel 1.2 Wm genoemde bijzondere gebieden, regels worden gesteld die strenger zijn dan de normen in het Bouwstoffenbesluit.

Uitvoering van de voornoemde verplichtingen vindt plaats via melding aan het bevoegd gezag, dat bouwstoffen in een werk op of in de bodem worden gebruikt. Deze meldingsplicht geldt ten aanzien van categorie-2-bouwstoffen, avi-bodemas, teerhoudend asfaltgranulaat en grond. Afhankelijk van het type werk dat wordt uigevoerd, dient het gebruik te worden gemeld aan het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten of de Minister van VROM (artikel 11 jo, artikel 3). Globaal gesproken gaat het om werken die onder de Woningwet, de WRO of de Wm vergunningplichtig zijn. De melding dient zoveel mogelijk bij de aanvraag om die vergunning te geschieden. Het bevoegd gezag kan ten aanzien van het aanbrengen, het onderhoud en de controle van een isolerende bovendichting, nadere eisen stellen, tenzij wordt voldaan aan door de minister gestelde regels ter zake (artikel 15).
Ten aanzien van de toepassing van schone grond in oppervlaktewater en het gebruik van bouwstoffen op of in de bodem, onder water is de waterkwaliteitsbeheerder het bevoegd gezag (artikel 3, vierde lid). Voor dit gebruik van bouwstoffen geldt op grond van artikel 18, tweede lid een meldingsplicht voor het gebruik van schone grond. Voor categorie-1-bouwstoffen bepaalt het besluit in artikel 21, eerste lid dat de verboden van artikel 1 lid 1, 3 en 4 Wvo niet gelden. De toepassing van de bouwstof dient te worden gemeld aan het bevoegd gezag (artikel 21, tweede lid). Voor de toepassing van categorie-2-bouwstoffen blijf steeds een Wvo-vergunning vereist. In de vergunning kunnen voorschriften inhoudende de verplichting tot het treffen van isolatiemaatregelen en daarbij behorende beheers- en isolatiemaatregelen worden opgenomen (artikel 26, tweede lid). Tevens wordt in de vergunning een maximumhoeveelheid opgenomen (artikel 27, eerste lid).

8.3.4 Storten van vaste stoffen op of in de bodem

Het storten van (afval)stoffen op of in de bodem is gereguleerd in artikel 10.2 Wm en in het Stortbesluit bodembescherming.[13] Artikel 10.2 Wm verbiedt het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen. Het Stortbesluit ziet op het storten binnen inrichtingen. Artikel 10.2 Wm en het Stortbesluit zijn in het kader van de implementatie van de Grondwaterrichtlijn relevant met het oog op de regulering van handelingen waarbij stoffen worden verwijderd of met het oog op verwijdering ervan worden gestort, en die een indirecte lozing tot gevolg kunnen hebben.
Het Stortbesluit is een instructie-AMvB als bedoeld in artikel 8.45 Wm en bevat voorschriften die door het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten) aan een Wm-vergunning voor een stortplaats (daaronder begrepen stortplaatsen waar het storten reeds is beëindigd, tenzij het storten is beëindigd voor 1 maart 1995) dienen te worden verbonden. Indien slechts kleine hoeveelhe-

13. *Besluit van 20 januari 1993, houdende regels inzake het storten van afvalstoffen (Stortbesluit bodembescherming), laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2002, 189.*

den worden gestort ten behoeve van een bovenafdichting op de stortplaats, is het besluit niet van toepassing. Het Stortbesluit is niet van toepassing voor zover regels zijn gesteld voor het storten van afvalstoffen in het Lozingenbesluit bodembescherming. Daarnaast heeft het besluit geen betrekking op stortplaatsen voor baggerspecie (artikel 2, eerste en tweede lid).
Op grond van het besluit kan het bevoegd gezag vergunningvoorschriften vaststellen die moeten voorkomen, dat het grondwater met de gestorte afvalstoffen in contact kan komen (artikel 3). Het bevoegd gezag dient in de vergunning tevens een deugdelijk controlesysteem en onderzoeksverplichtingen voor te schrijven (artikel 8 e.v.). Een deel van de voorschriften is eveneens van toepassing indien een stortplaats gesloten is verklaard als bedoeld in artikel 8.47 Wm.

8.4 Gebreken in de implementatie

Een veroordeling van het Hof van Justitie heeft ertoe geleid dat de Grondwaterwet zodanig is aangepast dat thans aan de implementatieverplichtingen is voldaan.

8.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Aangezien de Grondwaterrrichtlijn in Nederland thans correct is geïmplementeerd, kan door waterbeheerders gebruik worden gemaakt van de Nederlandse relevante regelgeving en spelen richtlijnconforme uitleg van Nederlandse regelgeving en rechtstreekse toepassing van de Grondwaterrichtlijn geen rol. De belangrijkste bevoegdheden waarbij de Grondwaterrichtlijn (indirect, namelijk via toepassing van de betreffende regelgeving) een rol speelt, zijn:

- de infiltratievergunning ingevolge de Gww (gedeputeerde staten is daartoe het bevoegde gezag);
- de ontheffing op grond van het Lozingenbesluit bodembescherming (in beginsel is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag, tenzij uit het besluit volgt dat de bevoegdheid tot ontheffingverlening berust bij het college van gedeputeerde staten of de minister).

De bevoegdheden op grond van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming liggen op het terrein van de waterbeheerders (kwaliteitsbeheerders) voor zover het de toepassing van bouwstoffen in oppervlaktewater betreft of het gebruik van bouwstoffen op of in de bodem onder oppervlaktewater. Het besluit voorziet

voor het gebruik van schone grond en categorie-1-bouwstoffen in een meldingsplicht. Het gebruik van categorie-2-bouwstoffen wordt in voorkomende gevallen gereguleerd in de Wvo-vergunning. De bevoegdheden in het Stortbesluit bodembescherming liggen buiten de bevoegdhedensfeer van de waterbeheerders. De instructienormen opgenomen in het Stortbesluit bodembescherming worden vertaald in vergunningen op grond van de Wm.

Nitraatrichtlijn 9

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Nitraatrichtlijn, richtlijn 91/676)

9.1 Algemene toelichting

Doel van de richtlijn is de vervuiling van oppervlaktewater en grondwater met nitraat te bestrijden. Daarbij gaat het in eerste instantie om het veiligstellen van de waterkwaliteit die noodzakelijk is voor de productie van drinkwater. In de Nitraatrichtlijn wordt dan ook uitdrukkelijk verwezen naar richtlijn 75/440, de zogenoemde Drinkwaterrichtlijn.
Doel van de Nitraatrichtlijn is echter niet alleen de bescherming van het water met het oog op de drinkwaterwinning, maar tevens de bescherming van aquatische ecosystemen op zich, in het bijzonder de bescherming van de Noordzee.[1] De richtlijn heeft daarmee deels bescherming van de volksgezondheid en deels milieubescherming tot doelstelling.

Nitraten uit agrarische bronnen vormen volgens de opvatting van de Commissie de hoofdreden voor het onaanvaardbaar hoge gehalte van nitraat in vele wateren. De richtlijn strekt er dan ook toe om 'het buitensporig gebruik van meststoffen' door de agrarische sector terug te dringen, en de problemen aan te pakken die met name door de intensieve veehouderij worden veroorzaakt voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater.[2]
Het is niet nodig om vast te stellen welk aandeel de verontreiniging

1. *Zie de vijfde en zevende overweging uit de considerans van de richtlijn.*

2. *Zie bijvoorbeeld de vierde overweging in de considerans van de richtlijn.*

vanuit agrarische bronnen aan de totale verontreiniging van een water exact heeft. Zolang moet worden aangenomen dat de verontreiniging door nitraat van een bepaald water in 'aanzienlijke mate' mede is veroorzaakt door landbouw, moeten de in de richtlijn voorziene maatregelen ten aanzien van dat water worden genomen.[3]

Strekking van de richtlijn is derhalve het verminderen van het nitraatgehalte in oppervlaktewateren en in het grondwater door het terugdringen van de vervuiling afkomstig uit agrarische bronnen.

Om de nitraatbelasting in het oppervlaktewater terug te dringen, verplicht de richtlijn tot een aantal maatregelen. Zo moet een 'code van goede landbouwpraktijken' worden vastgesteld. Tevens moeten voor nitraat bijzondere kwetsbare zones worden aangewezen waarvoor actieprogramma's moeten worden opgesteld. De richtlijn bevat voorwaarden voor de inhoud van de codes van goede landbouwpraktijken en voor de inhoud van de actieprogramma's.

3. *Aldus Hof van Justitie EG 29 april 1999, zaak C-293/97, prejudiciële vragen High Court of Justice (England & Wales).*

9.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 1

Artikel 1 definieert het doel van de richtlijn en bevat geen directe verplichtingen voor de lidstaten. Volgens deze bepaling is het hoofddoel het terugdringen van waterverontreiniging door nitraat uit agrarische bronnen en het voorkomen van verdere verontreiniging 'van dien aard'.

Artikel 2

Artikel 2 bevat de noodzakelijke definities en heeft dus eveneens geen rechtstreekse verplichtingen voor de lidstaten tot gevolg.
Gewezen zij op de definitie van 'verontreiniging'. Onder verontreiniging verstaat de richtlijn het direct of indirect lozen van stikstofverbindingen uit agrarische bronnen in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht en het leven en de aquatische ecosystemen kunnen worden geschaad, de mogelijkheid van recreatie kan worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

Artikel 3

Teneinde het hiervoor omschreven doel van de richtlijn te bereiken, wordt een tweestappenplan geïntroduceerd. De eerste stap is beschreven in artikel 3 en heeft tot doel vast te stellen welke wateren dusdanig zijn verontreinigd of door verontreiniging kunnen worden beïnvloed, dat zij een bijzondere bescherming behoeven.

De lidstaten moeten nagaan welke wateren te sterk met nitraat zijn verontreinigd of mogelijkerwijs in de toekomst zouden worden verontreinigd indien de in de richtlijn voorziene maatregelen achterwege blijven. Bijlage I bevat hiervoor nadere getalsmatige criteria, in het bijzonder de norm van 50 mg nitraat per liter voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Voorts moet in deze eerste stap worden nagegaan welke gronden afwateren naar de wateren die op de hiervoor bedoelde wijze zijn geïdentificeerd. Vanuit deze gronden kan immers relevante verontreiniging met nitraat plaatsvinden. Al deze gronden moeten als 'kwetsbare zone' worden aangewezen. Voor zover landsgrensoverschrijdende beïnvloeding van wateren plaatsvindt, moeten de betrokken lidstaten hierover overleggen. Deze inventarisatie moest voor het eerst worden uitgevoerd binnen twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, en moet vervolgens (ten minste) om de vier jaar worden geactualiseerd.

De lidstaten kunnen er alternatief voor kiezen om voor hun hele grondgebied de maatregelen vast te stellen die de richtlijn binnen kwetsbare zones vereist. Nederland heeft dat gedaan. De hiervoor omschreven verplichtingen uit artikel 3 gelden dus niet voor Nederland, zolang de Nederlandse regering de hierna te bespreken maatregelen op het hele grondgebied van toepassing laat zijn.

Artikel 4

De lidstaten moesten eveneens binnen twee jaar 'een code van goede landbouwpraktijken' opstellen en, voor zover nodig een programma opzetten ter opleiding en voorlichting van boeren omtrent de code van goede landbouwpraktijken. Het gaat daarbij om een gedragscode die in beginsel uitgaat van vrijwillige navolging door de landbouw (zie echter hieronder artikel 5). Deze maatregel moet worden genomen onafhankelijk van de vraag of er binnen de lidstaat wateren zijn met een te hoge nitraatbelasting. De code dient ter bereiking van een algemeen beschermingsniveau voor alle wateren.

De code van goede landbouwpraktijken moet ten minste de in bijlage IIA opgenomen onderwerpen beslaan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het vastleggen van periodes waarin geen meststof zou mogen worden opgebracht, om de vraag of en hoe meststoffen op steile hellingen, drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land en in de nabijheid van waterlopen kunnen worden opgebracht, alsmede om de capaciteit van opslagtanks. Ook moet het meer algemeen gaan om de hoeveelheden op te brengen dierlijke en kunstmest, en de methoden waarmee dat dient te geschieden. Voorts noemt de bijlage nog een aantal punten dat niet per se moet, maar wel kan worden behandeld in de codes. Het gaat daarbij om een soort aanbeveling,

nu de lidstaten ook nog andere onderwerpen in hun codes kunnen opnemen.

Artikel 5

In een tweede stap, binnen twee jaar na de hiervoor omschreven aanwijzing van gebieden en vaststelling van de codes van goede landbouwpraktijken, moesten de lidstaten actieprogramma's opstellen ten behoeve van de aangewezen kwetsbare zones. De programma's moeten tot doel hebben de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Daarbij moet rekening worden gehouden met verontreinigingen die uit andere bronnen afkomstig zijn.

In bijlage III van de richtlijn is vrij gedetailleerd aangegeven wat de inhoud van de actieprogramma's dient te zijn. Onder andere moeten regels worden gesteld, die voorkomen dat meer mest wordt opgebracht dan overeenkomt met een belasting van - in beginsel - 170 kilogram stikstof per hectare.
In de voor de kwetsbare zones op te stellen actieprogramma's moeten de, voor het overige facultatief geldende, codes van goede landbouwpraktijken verplicht worden voorgeschreven. Nu Nederland haar hele grondgebied onder de richtlijn heeft gebracht, moeten de, eigenlijk op vrijwilligheid berustende, codes van goede landbouwpraktijken dus voor heel Nederland verplicht worden gesteld.

Binnen vier jaar - dus binnen in totaal acht jaar na inwerkingtreding van de richtlijn, uiteindelijk dus in 2000 - moesten de actieprogramma's zijn uitgevoerd. De actieprogramma's moesten ook 'controleprogramma's' inhouden. Voor zover, zoals het geval in Nederland, het hele grondgebied onder de richtlijn is gebracht, moeten de meetplaatsen waar het nitraatgehalte van het oppervlaktewater en het grondwater wordt gemeten, zodanig zijn dat een goed beeld van de verontreiniging van wateren in het hele land kan ontstaan. Indien blijkt dat de actieprogramma's onvoldoende effect hebben, moeten de lidstaten 'verscherpte maatregelen' nemen.
Ook de verplichting tot het vaststellen van actieprogramma's is periodiek van aard. Ten minste om de vier jaar moeten de actieprogramma's opnieuw worden bezien en 'zo nodig' worden aangepast.

Artikel 6

Dit artikel bevat een aantal meet-, controle- en registratieverplichtingen. Zo moeten de lidstaten ten minste om de vier jaar de nitraatconcentratie in zoet water gedurende één jaar meten. Ook moet om de vier jaar worden nagegaan wat de staat is van eutrofiëring van de oppervlaktewateren, estuaria en kustwateren. Voor de details van

deze meetverplichtingen wordt deels verwezen naar andere richtlijnen. Zo moeten ook ter uitvoering van 75/440/EEG meetstations worden ingericht die mede kunnen worden gebruikt voor de op grond van artikel 6 noodzakelijke controle van de nitraatbelasting.

Artikel 7, 8 en 9

Deze artikelen bevatten geen verplichtingen voor de lidstaten, maar bepalen hoe nadere richtsnoeren voor het opstellen van de actieprogramma's en het uitvoeren van de meetverplichtingen (artikel 5 en 6) kunnen worden vastgesteld en hoe de bijlagen bij de richtlijn kunnen worden herzien. Met betrekking tot deze onderwerpen wordt verwezen naar een procedure die in artikel 9 is uitgewerkt.

Artikel 9 bepaalt ten eerste dat er een deskundig Comité van bijstand wordt ingesteld dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en door een vertegenwoordiger van de Commissie wordt voorgestaan. De instelling van dergelijke Comités van bijstand is gebruikelijk als het om technisch ingewikkelde vragen gaat. Het Comité adviseert de Commissie over alle op grond van de richtlijn te nemen maatregelen. Dat geldt in het bijzonder voor de hiervoor besproken richtsnoeren en wijzigingen van de bijlagen bij de richtlijn (artikel 7 en 8). Artikel 9 bepaalt verder hoe de Commissie dient om te gaan met de adviezen van het Comité. De regeling komt erop neer dat afwijken van het advies alleen mogelijk is met toestemming van de Raad.

Artikel 10

Ingevolge artikel 10 moeten de lidstaten om de vier jaar bij de Commissie een verslag indienen omtrent de uitvoering van de richtlijn. Wat in het verslag moet worden opgenomen is te vinden in bijlage V. Daarbij gaat het om een lijst van de kwetsbare zones (dit is niet van toepassing op Nederland, nu Nederland het hele grondgebied onder de richtlijn heeft gebracht), de meet- en controleresultaten (artikel 6), de actieprogramma's (artikel 5), en de resultaten die met de uitvoering van de actieprogramma's zijn bereikt.

Artikel 11

Aan de hand van de op grond van artikel 10 van de lidstaten ontvangen informatie, maakt de Commissie een verslag en zendt dit toe aan de Raad en het Parlement. Ook dit artikel bevat dus geen verplichtingen voor de lidstaten.

Artikel 12 en 13

Ten slotte bevatten de artikelen 12 en 13 de gebruikelijke bepalingen omtrent de verplichting van de lidstaten om alle noodzakelijke 'wette-

lijke en bestuursrechtelijke' bepalingen vast te stellen, die noodzakelijk zijn ter omzetting van de richtlijnverplichtingen en deze bepalingen mee te delen aan de Commissie.

9.3 Implementatie van de Nitraatrichtlijn

Nederland heeft de Nitraatrichtlijn (te) laat geïmplementeerd. Bovendien lijkt de Nederlandse implementatie van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn ook inhoudelijk (nog steeds) gebrekkig te zijn. Dit wordt hierna nader toegelicht

Op 5 januari 1994 heeft de regering aan de Commissie medegedeeld, dat zij geen kwetsbare zones zou aanwijzen, maar de richtlijn op het hele grondgebied zou toepassen en voor het hele grondgebied een actieprogramma zou opstellen.[4] Voor het eerst werd op 18 december 1995, na ingebrekestelling door de Commissie, een actieprogramma ingediend. Dit eerste actieprogramma werd echter later (op 12 november 1996) weer ingetrokken. Pas op 15 december 1997 werd een nieuw, aangepast actieprogramma aan de Commissie verzonden. De Commissie heeft Nederland daarna met brief van 29 september 1998 wederom in gebreke gesteld (schriftelijke aanmaning). Nadat de naar aanleiding van deze schriftelijke aanmaning gevoerde correspondentie en gesprekken de Commissie niet hebben kunnen overtuigen, bracht zij 3 augustus 1999 een met redenen omkleed advies uit. Thans is als gevolg daarvan een procedure tegen Nederland aanhangig bij het Hof van Justitie EG.

4 *Stcrt. van 30 januari 1996, nr. 21, p. 11.*

Inhoud van het actieprogramma

Het actieprogramma bevat een groot aantal verschillende maatregelen, op grond van meer dan 15 verschillende wettelijke regelingen. De belangrijkste maatregelen zijn te vinden in, dan wel vastgesteld op grond van de:

a. Meststoffenwet met daarop gebaseerd onder andere:
   - Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet;
   - Besluit voorraden Meststoffenwet;
   - Besluit afwijkende verliesnormen 2002;
   - Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet;
   - Kortingsregeling Wet verplaatsing mestproductie;
b. Wet milieubeheer met daarop gebaseerd:
   - Besluit mestbassins milieubeheer;
   - Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer;
c. Wet bodembescherming met daarop gebaseerd:
   - Besluit gebruik dierlijke meststoffen;

- Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen;

d. Wet verontreiniging oppervlaktewateren met daarop gebaseerd:
   - Uitvoeringsbesluit artikel 1 lid 3 Wvo;
   - Lozingenbesluit open teelt en veehouderij;

e. Wet herstructurering varkenshouderij met daarop gebaseerd:
   - Opkoopregeling varkenshouderij.

Deze, en de overige, deels ook niet wettelijke, maatregelen kunnen hier niet allen in detail worden weergegeven. Dat zou de overzichtelijkheid en toegankelijkheid niet ten goede komen. Om doelmatigheidsredenen is besloten de inhoudelijke bespreking van de Nederlandse regelingen ter omzetting van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn te concentreren op die regelingen die de meest belangrijke zijn, dan wel vanuit het oogpunt van correcte en volledige omzetting, aanleiding tot discussie geven.

De kwaliteit van het grondwater

Gewezen zij bovendien nog op het volgende: naast de hier weergegeven en besproken regelingen uit het actieprogramma hebben ook de provincies taken en bevoegdheden die mede dienen ter implementatie van de Nitraatrichtlijn. Dat betreft hun verantwoordelijkheden bij de bescherming van het grondwater. De bescherming van het grondwater in en rond waterwingebieden berust op de provinciale milieuverordeningen. In deze verordeningen zijn voor grondwaterbeschermingsgebieden diverse verboden opgenomen, bijvoorbeeld verboden tot het opbrengen van mest en bestrijdingsmiddelen. Van deze verboden kan onder omstandigheden ontheffing worden verleend.

Regelgeving voor meststoffen

De kern van de regelgeving ter reductie van de nitraatbelasting van het grond- en oppervlaktewater door emissies uit de landbouw, vormt de Meststoffenwet met de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Sinds januari 2002 moeten agrariërs op grond van de Meststoffenwet aan twee normenstelsels voldoen. Ten eerste geldt het Mineralenaangiftesysteem (MINAS). Daarnaast bestaat sinds begin 2002 de verplichting tot het afsluiten van mestafzetovereenkomsten.

MINAS

In het MINAS-systeem wordt bekeken hoe het verlies binnen het bedrijf is tussen de aangevoerde mineralen (veevoer, kunstmest) en de van het bedrijf afgevoerde mineralen (bijvoorbeeld afgevoerde mest). Indien het verschil een bepaalde norm per hectare land waarover het bedrijf (in eigendom) beschikt, overschrijdt, moet daarvoor een heffing worden betaald. Deze normen zijn bij Wet van 28 juni 2001 aangescherpt.[5] De aangescherpte normen gelden vanaf 1 januari 2002. Thans

5. *Stb. 2001, 312.*

is in discussie een (ontwerp-)Besluit afwijkende verliesnormen 2002 dat voor een deel van de gronden weer een versoepeling van de aangescherpte verliesnormen tot gevolg zou hebben.[6]
De normen zijn aangescherpt als reactie op de ingevolge artikel 5, lid 4, van de Nitraatrichtlijn noodzakelijke evaluatie van de doeltreffendheid van de op grond van artikel 5, lid 1, van de Nitraatrichtlijn vastgestelde en op grond van lid 4 uitgevoerde actieprogramma's. Ook de meest scherpe normen die thans gelden, komen deels nog niet tegemoet aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn. Dat wordt door de regering ook erkend. Volgens de Minister (van LNV) zal met de eindnormen die vanaf 1 januari 2003 gelden, worden zeker gesteld dat voor alle uitspoelingsgevoelige gronden het nitraatgehalte in de bovenste grondwaterlaag daalt tot onder 50 mg nitraat per liter.[7]
Opgemerkt zij dat het MINAS-systeem geen direct verbod inhoudt om meer mest te produceren en meer stikstof en fosfaat binnen het bedrijf 'te verliezen' dan aanvaardbaar is uit oogpunt van de bescherming van het (grond)water. In plaats van een verbod werkt het MINAS-systeem met een regulerende heffing. De financiële prikkel voor de betrokken agrariërs moet tot het gewenste gedrag leiden.

6. *Van 30 november 2001, gepubliceerd in Stcrt. van 7 december 2001, nr. 238, p. 14 e.v.*

7. *Ontwerp-Besluit afwijkende verliesnormen 2002 Meststoffenwet, NvT, onder 5, Stcrt. 2001, nr. 238, p. 14 e.v.*

Mestafzetcontracten

Aanvullend op de normen uit het MINAS-systeem geldt sinds januari 2002 voor bedrijven die meer mest produceren dan zij op grond van bepaalde normen op hun land op kunnen brengen, de verplichting om te beschikken over mestafzetcontracten (titel 3 van hoofdstuk V van de Meststoffenwet, artikel 58z e.v.).
Anders dan bij het MINAS-systeem heeft de regeling over de mestafzetovereenkomsten tot gevolg dat er een direct verbod tot het houden van dieren geldt, indien de door deze dieren geproduceerde mest niet valt onder de 'mestplaatsingsruimte' van het bedrijf, tenzij de veehouder beschikt over een mestafzetcontract voor de desbetreffende hoeveelheid mest.

De normen ter bepaling van de mestplaatsingsruimte verschillen van de normen uit het MINAS-systeem. Het gaat uitsluitend om stikstofnormen en niet, zoals bij MINAS (mede) om fosfaatnormen. De normen hebben alleen betrekking op dierlijke mest en niet, zoals bij MINAS, ook op kunstmest. Ingevolge artikel 58ac Meststoffenwet mag in het jaar 2002 op grasland 300 kilogram stikstof worden opgebracht, op bouwland 210 (maïs), respectievelijk 170 kilogram (overig) en op natuurterreinen 80 kilogram. Bovendien worden niet alleen gronden in eigendom, maar ook gepachte of anderszins bij een veehouder in gebruik zijnde gronden (zakelijk gebruiksrecht, grondgebruiksverklaring) meegeteld.

Met het stelsel van mestafzetcontracten wordt dus nauwer aangesloten bij de structuur (verbod in plaats van financiële prikkel) en normstelling (uitsluitend stikstof) van de Nitraatrichtlijn. Opgemerkt moet echter worden dat ook de normen die in dit verband gelden vooralsnog niet voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn. Op termijn (vanaf 2003) zal de norm voor grasland, volgens de voornemens van de regering, worden aangescherpt tot 250 kilogram. Volgens bijlage III van de Nitraatrichtlijn moet echter voor alle gronden een norm van maximaal 170 kilogram gelden. Vast te stellen is dus dat de normstelling thans niet voldoet aan de eisen van de richtlijn en ook na aanscherping slechts dan aan deze eisen zal voldoen als de Europese Commissie instemt met het op grond van artikel 9 jo bijlage III onder 2 sub b gedane Nederlandse verzoek om hogere stikstofnormen te mogen hanteren dan 170 kilogram stikstof per hectare en jaar. Naar wij hebben vernomen, is de Commissie niet bereid met dit verzoek in te stemmen, vooral niet wat de uiteindelijke hoogte van de norm betreft.

Naast de twee, hier in het kort beschreven, meest belangrijke maatregelen ter bescherming van het (grond)water tegen nitraat afkomstig uit de landbouw, dienen ook tal van andere maatregelen dit doel. Praktisch belangrijk zijn vooral de maatregelen die vallen onder het zogenoemde 'flankerend beleid' en die met name verschillende opkoopregelingen omvatten. Een op 19 maart 2002 verschenen evaluatie heeft uitgewezen dat het flankerend beleid heeft geleid tot een vermindering van het mestoverschot van 22,7 miljoen kilogram fosfaat. Dat is bijna zoveel als het hele, voor toepassing van het flankerend beleid, mestoverschot zoals voorspeld voor het jaar 2003 (24 miljoen kg fosfaat).[8]
Uit de evaluatie blijkt helaas niet welke bijdrage het flankerend beleid heeft gehad of zal hebben voor het terugdringen van de belasting van het (grond)water met nitraat.

8. *Besseling 2002, p. 21.*

Lozingenbesluit open teelt en veehouderij

Voor waterbeheerders is van de overige omzettingsmaatregelen vooral het onlangs aangescherpte Lozingenbesluit open teelt en veehouderij van belang.[9] In dit besluit worden onder andere regels gesteld voor het opbrengen van mest in de nabijheid van oppervlaktewateren. Dit besluit dient daarmee ter omzetting van een deel van de verplichting, tot het vaststellen van een code van goede landbouwpraktijken, namelijk de verplichtingen als bedoeld in bijlage II onder A sub 4 en sub 6 van de Nitraatrichtlijn. Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij reguleert eveneens het gebruik van bestrijdingsmiddelen met het oog op het voorkomen van lozingen van bestrijdingsmiddelen in oppervlaktewateren.
De artikelen 16 tot en met 18 hebben betrekking op het lozen door het

9. *Besluit van 27 januari 2000, houdende regels voor het lozen op oppervlaktewater dat samenhangt met agrarische activiteiten in de open grond alsmede gebruiksvoorschriften voor bestrijdingsmiddelen, Stb. 2001, 439.*

opbrengen van meststoffen. Ingevolge artikel 16 lid 2 moet langs alle oppervlaktewateren een mestvrije zone worden aangehouden die, afhankelijk van de bemestingsmethoden en de geteelde vruchten, varieert tussen 50 cm en 5 meter (zie artikel 13 en 14). Voorts geldt dat diegene die een agrarische activiteit wil uitvoeren ten gevolge waarvan een lozing kan plaatsvinden, dit ten minste zes weken van tevoren moet melden aan de waterkwaliteitsbeheerder.

Bij de bespreking van richtlijn 76/464 werd al ingegaan op de problematiek van het lozing-begrip in verband met het af- en uitspoelen van mest naar oppervlaktewateren. Wij gaven daar te kennen dat het in Nederland thans omstreden en onduidelijk is of het opbrengen van mest waarvan men weet of moet vermoeden dat het via de grond uitspoelt naar een oppervlaktewater, moet worden beschouwd als een lozing. Wij zelf menen dat voor afspoeling dat in ieder geval het geval zou kunnen zijn, terwijl het bij uitspoeling niet helemaal duidelijk is. Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij gaat er in ieder geval van uit dat afspoeling als een lozing moet worden aangemerkt, maar stelt geen regels expliciet voor de uitspoeling van meststoffen naar oppervlaktewateren.

In het licht van de Nitraatrichtlijn zijn de artikelen 16 e.v. van het Lozingenbesluit als volgt te waarderen. De Nitraatrichtlijn vereist het vaststellen van regels met betrekking tot het bemesten in de nabijheid van oppervlaktewateren om de afvoer van nutriënten naar oppervlaktewateren 'op een aanvaardbaar niveau' te houden. Binnen de voorgeschreven mestvrije zones wordt aan deze eis voldaan omdat bemesting daar is verboden.
Buiten de mestvrije zones wordt het opbrengen van mest met het oog op uit- en afspoeling niet specifiek gereguleerd.
Buiten de mestvrije zones geldt alleen de algemene normstelling, in het bijzonder de normen gebaseerd op de Meststoffenwet. Het is de vraag of de mestvrije zones breed genoeg zijn om in alle gevallen, ook die waarin het ontvangende oppervlaktewater al meer nitraat bevat dan 50 mg, te verzekeren 'dat de afvoer van nutriënten naar oppervlaktewateren op een aanvaardbaar niveau' wordt gehouden. Het ontbreekt ons aan feitelijke kennis om daarover een gefundeerd oordeel uit te spreken. Voor zover dat niet het geval is, hetgeen ons niet volstrekt onaannemelijk lijkt, zou door het Lozingenbesluit niet aan de hiervoor genoemde vereisten van de Nitraatrichtlijn worden voldaan. Omdat andere regelgeving dienaangaande ontbreekt, zou Nederland wat dat betreft in gebreke zijn.

In paragraaf 9.5 zal worden besproken wat dit voor de waterbeheerders zou betekenen.

9.4 Gebreken in de implementatie

Zoals al onder 3 is beschreven, is Nederland door de Commissie in gebreke gesteld wegens het onvoldoende omzetten van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn. Het met redenen omkleed advies werd verstuurd op 3 augustus 1999. Sindsdien vindt er een intensief overleg plaats tussen de Nederlandse regering en de Commissie over de vraag of Nederland inmiddels aan de richtlijneisen voldoet en zo nee, welke maatregelen daarvoor nog nodig zijn. Dit overleg en de uitkomsten daarvan zijn niet openbaar. Wel is de ingebrekestelling (mede) bepalend geweest voor de aanscherping van het beleid welke op 1 januari 2002 in werking is getreden en hiervoor onder 3 is beschreven.

Volgens de Commissie is Nederland met betrekking tot de volgende onderwerpen in gebreke:

a. er is geen verplichting om mesttanks voorhanden te hebben met een opslagcapaciteit die groter is dan vereist is voor de langste periode waarin het uitrijden van mest is verboden;
b. in de Nederlandse actieprogramma's wordt ten onrechte geen rekening gehouden met klimaatomstandigheden, neerslag en irrigatie;
c. bij de stikstofnormen voor de bemesting wordt geen rekening gehouden met in de grond al aanwezige stikstof uit voorgaande jaren en met 'de input van vrij levende stikstof fixerende bodemorganismen';
d. een systeem dat alleen met een financiële prikkel (heffing) en niet met een verbod van het opbrengen van teveel meststoffen werkt, komt niet overeen met de richtlijn omdat niet is verzekerd dat de richtlijneisen worden gehaald;
e. de verliezen die op grond van het MINAS-systeem zijn toegelaten zijn veel te hoog om te verzekeren dat de grenswaarde van 50 mg niet wordt overschreden;
f. de Nederlandse grenswaarden voor het opbrengen van stikstof blijven, ook na aanscherping, ruim boven de grenzen waarin de richtlijn voorziet;
g. Nederland heeft geen toereikende codes van goede landbouwpraktijken vastgesteld, in het bijzonder niet met betrekking tot de periodes waarin mest niet mag worden opgebracht en met betrekking tot het opbrengen van mest op steile hellingen en met betrekking tot de voorwaarden waaronder mest in de nabijheid van waterlopen mag worden opgebracht.

Beschouwd men deze, hier zeer kort samengevatte, uitgebreide lijst van verwijten en de Nederlandse maatregelen die in de loop van de ingebrekestellingsprocedure (niet) zijn genomen, dan lijkt ons een

veroordeling van Nederland onontkoombaar. Het Hof beoordeelt de verwijten van de Commissie en de maatregelen van een lidstaat immers op de datum van het uitbrengen van het met redenen omkleed advies. Met daarna vastgestelde maatregelen wordt geen rekening gehouden. Wij menen te kunnen constateren dat Nederland op het tijdstip van het met redenen omkleed advies op tal van punten niet aan de richtlijneisen voldeed. Dat hoeft hier niet in detail te worden besproken.

De vraag of Nederland door het Hof van Justitie wordt veroordeeld, is immers niet direct van belang voor de dagelijkse praktijk van een waterbeheerder. Interessanter is of thans aan de richtlijneisen wordt voldaan. Ook hier geldt dat een negatief antwoord niet zonder meer gevolgen heeft voor waterbeheerders (zie onder 9.5), maar toch aangeeft in welke richting het beleid met betrekking tot de productie en toepassing van meststoffen zich in de toekomst moet ontwikkelen om een tweede ingebrekestelling, met mogelijk een tweede veroordeling en een mogelijk daaraan verbonden boete, te voorkomen.
Voor zover de lozingen vanuit drainagesystemen wel onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij zijn gebracht, maar daarvoor geen voorschriften zijn gesteld, die voldoen aan de eisen van de Nitraatrichtlijn en richtlijn 76/464, is dit in strijd met Europese verplichtingen. Nu decentrale waterbeheerders hier niet zelfstandig een vergunningplicht voor in het leven kunnen roepen omdat deze lozingen reeds in het Lozingenbesluit zijn gereguleerd, rust de verantwoordelijkheid hiervoor op de centrale overheid.

Zoals hiervoor al aangeduid, is het mestbeleid recentelijk duidelijk aangescherpt. Zo werd onder andere aanvullend op het MINAS-systeem, het vereiste van mestafzetcontracten in het leven geroepen en werd de normstelling nogmaals aangescherpt. Ook werden andere wettelijke maatregelen genomen, zoals bijvoorbeeld de op 1 april 2002 in werking getreden wijziging van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Daarmee wordt voldaan aan meer vereisten uit de richtlijn en wordt tegemoet gekomen aan een aantal bezwaren van de Commissie, maar ons inziens duidelijk nog niet aan alle.
Zo wordt niet langer geprobeerd nakoming van de richtlijneisen te verzekeren, door slechts een financiële prikkel, maar door een direct handhaafbaar verbod. Ook is - hier onbesproken - de verplichtte opslagcapaciteit van mesttanks verhoogd. De normstelling is daarentegen - hoewel aangescherpt - nog steeds niet op het vereiste niveau. Zoals al in hoofdstuk 3 aangeduid, kunnen wij niet helemaal beoordelen of met het Lozingenbesluit thans wordt voldaan aan de eisen voor een code van goede landbouwpraktijken zoals bedoeld in bijlage II onder A sub 4 en sub 6 van de Nitraatrichtlijn.

Indien het mestbeleid in de komende jaren niet nogmaals wordt aangescherpt, achten wij een tweede ingebrekestelling geenszins uitgesloten. Deze vraag zal echter pas enige tijd na een eerste veroordeling van Nederland aan de orde komen. Hoewel al lang aan alle richtlijneisen had moeten zijn voldaan, resteert Nederland zo bezien dus nog enige tijd voordat haar gebrekkige omzetting tot financiële sancties vanuit de Europese Unie kan leiden.

9.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Veel van de gebreken in de omzetting van de richtlijn hebben geen gevolgen voor waterbeheerders. De meeste maatregelen die genomen moeten worden om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen, vallen immers noch onder de verantwoordelijkheid van waterbeheerders, noch beschikken zij dienaangaande over bevoegdheden. Dat geldt voor het vaststellen van de opslagcapaciteit van mesttanks, voor het vaststellen van codes van goede landbouwpraktijken (althans in het algemeen), voor het vaststellen van algemene grenswaarden voor het opbrengen van stikstof op het land, enzovoort.

Oppervlaktewaterkwaliteitbeheer

Toch zouden er enkele aspecten kunnen bestaan die wel (zeer) relevant zijn voor waterbeheerders. Voor zover het opbrengen van mest, waarvan men kan verwachten dat deze afspoelt naar oppervlaktewateren, als lozing moet worden beschouwd, is een dergelijke lozing vergunningplichtig. Daaronder valt bijvoorbeeld het opbrengen van mest in de nabijheid (strook van enkele meters) van oppervlaktewateren zoals sloten en kanalen. Zoals onder 9.3 is besproken, is de bemesting in de nabijheid van oppervlaktewateren deels verboden op grond van het vereiste van mestvrije zones uit het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Waterbeheerders dienen dit verbod te handhaven. Deze verplichting vloeit voort uit het nationaal recht, maar vindt haar oorsprong in de eisen van de Nitraatrichtlijn. Niet nakoming van deze verplichting betekent dus mede een schending van Europees recht.

In paragraaf 9.4 hebben wij aangegeven dat wij enige twijfel hebben of met de mestvrije zones uit het Lozingenbesluit open teelt volledig wordt voldaan aan de eisen van het vaststellen van een code van goede landbouwpraktijken, in het bijzonder wat betreft de eisen als bedoeld in bijlage II onder A sub 4 en sub 6 van de Nitraatrichtlijn. Indien dit niet het geval zou zijn, kunnen waterbeheerders daarmee uitsluitend te maken krijgen indien het opbrengen van mest ook buiten de mestvrije zones als lozing moet worden beschouwd. Dan is het opbrengen van mest immers in beginsel vergunningplichtig. In theo-

rie weten waterbeheerders van agrarische activiteiten die vergunningplichtige lozingen tot gevolg zouden kunnen hebben. Deze activiteiten moeten in gevolge artikel 19 van het Lozingenbesluit open teelt immers worden gemeld aan de waterbeheerder. Het is echter bijna zeker dat agrariërs niet alle gevallen waarin sprake zou kunnen zijn van een lozing kunnen overzien en zullen melden. Ook wij kunnen hier immers niet met zekerheid de daarvoor relevante criteria aangeven. Voor zover een lozing dus plaatsvindt buiten de mestvrije zones zonder melding of vergunningaanvraag, moeten waterbeheerders deze lozing, respectievelijk bemesting in beginsel verbieden. Indien een vergunning daarvoor wordt aangevraagd, moeten waterbeheerders deze aanvraag mede beoordelen aan de hand van de eisen die de Nitraatrichtlijn dienaangaande stelt, in het bijzonder de eis dat niet meer nutriënten naar het water mogen worden afgevoerd dan aanvaardbaar (bijlage II onder A sub 6). Bij het bepalen van wat aanvaardbaar is, is het streven naar een maximale belasting van 50 mg nitraat per liter water weer relevant. Dienaangaande zij verwezen naar de bespreking van richtlijn 76/440/EEG, waarin deze waarde als directe grenswaarde is opgenomen.[10]

Grondwaterkwaliteitsbeheer

Gewezen zij bovendien nog op het volgende: naast de hier weergegeven en besproken regelingen uit het actieprogramma hebben ook de provincies taken en bevoegdheden die mede dienen ter implementatie van de Nitraatrichtlijn. Dat betreft hun verantwoordelijkheden bij de bescherming van het grondwater. De bescherming van het grondwater in en rond waterwingebieden berust op de provinciale milieuverordeningen. In deze verordeningen zijn voor grondwaterbeschermingsgebieden diverse verboden opgenomen, bijvoorbeeld verboden tot het opbrengen van mest en bestrijdingsmiddelen. Van deze verboden kan onder omstandigheden ontheffing worden verleend. De grondwaterbeheerders (provincies) moeten hun bevoegdheden ter bescherming van het grondwater ten behoeve van de drinkwaterwinning in overeenstemming met de eisen van de Nitraatrichtlijn hanteren. Ontheffingen van de in de provinciale milieuverordeningen opgenomen verboden ter bescherming van het grondwater, mogen dus niet worden verleend als dit, gezien de bijzondere kwetsbaarheid van het grondwater in het gebied, een afvoer van nutriënten naar het grondwater tot gevolg zou hebben, die van een 'niet aanvaardbaar niveau' is. Bij het bepalen van wat aanvaardbaar is, is het streven naar een, in de Nitraatrichtlijn niet rechtstreeks als grenswaarde genoemde, maximale belasting van 50 mg nitraat per liter water relevant. Dienaangaande zij verwezen naar de bespreking van richtlijn 76/440/EEG, waarin deze waarde wel als directe grenswaarde is opgenomen.[11]

10. *Zie in dit verband ook de veroordeling van Frankrijk wegens het niet voldoen aan deze resultaatsverplichting uit de Drinkwaterrichtlijn, HvJ EG 8 maart 2001 (Frankrijk), zaak C-266/99.*

11. *Zie vorige noot.*

Richtlijn stedelijk afvalwater 10

Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1001 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (Richtlijn stedelijk afvalwater, richtlijn 91/271)[1]

1. Pb. L135.

10.1 Algemene toelichting

De richtlijn heeft als doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater en de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken (artikel 1). Onder stedelijk afvalwater wordt begrepen: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater, en/of afvloeiend hemelwater. Huishoudelijk afvalwater is het afvalwater van woongebieden en diensten, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden. Industrieel afvalwater betreft al het afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is. Ook rioolwateroverstorten vallen onder de werking van de richtlijn.[2]

2. *Zie over de richtlijn: Van Rijswick 2001, p. 188.*

10.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 3

Primaire verplichting van de lidstaten is dat zij ervoor zorgdragen dat alle agglomeraties voorzien zijn van een opvangsysteem voor stedelijk afvalwater:

a. uiterlijk op 31 december 2000 voor agglomeraties met meer dan 15.000 inwonerequivalenten (i.e.);
b. en uiterlijk op 31 december 2005 voor agglomeraties met 2.000 tot 15.000 i.e.

Een agglomeratie betreft een gebied waar de bevolking en/of de economische activiteiten voldoende geconcentreerd zijn om stedelijk afvalwater op te vangen en naar een stedelijke waterzuiveringsinstallatie of een definitieve lozingsplaats af te voeren. Voor stedelijk afvalwater dat wordt geloosd in ontvangende wateren die worden beschouwd als 'kwetsbare gebieden' in de zin van artikel 5, zorgen de lidstaten ervoor dat er voor agglomeraties met meer dan 10.000 i.e. uiterlijk op 31 december 1998 opvangsystemen aanwezig zijn. Een opvangsysteem dient te voldoen aan vereisten zoals opgenomen in bijlage I.A bij de richtlijn. Wanneer de aanleg van een opvangsysteem niet is gerechtvaardigd omdat het vanuit milieu-oogpunt geen voordeel zou opleveren of buitensporig duur zou zijn, moet gebruik worden gemaakt van afzonderlijke systemen of andere passende systemen waarmee dezelfde graad van milieubescherming wordt bereikt. De opvangsystemen moeten voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in bijlage I.A bij de richtlijn.

Artikel 4

Het stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt moet vóór lozing aan een secundaire behandeling of een gelijkwaardig proces worden onderworpen, op navolgende wijze:

a. lozingen van agglomeraties met meer dan 15.000 i.e. uiterlijk op 31 december 2000;
b. lozingen van agglomeraties met 10.000 tot 15.000 i.e. uiterlijk op 31 december 2005;
c. lozingen van agglomeraties met 2.000 tot 10.000 i.e. in zoet water en estuaria uiterlijk op 31 december 2005.

Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als hiervoor bedoeld, dienen te voldoen aan de toepasselijke eisen van bijlage I.B.

Artikel 5

De lidstaten wijzen voor de toepassing van lid 2 volgens de in bijlage II genoemde criteria, uiterlijk op 31 december 1993 kwetsbare gebieden aan (eerste lid). Een lidstaat behoeft geen kwetsbare gebieden in de zin van deze richtlijn aan te wijzen, indien hij op zijn gehele grondgebied de in de leden 2, 3 en 4 omschreven behandeling toepast (achtste lid). Op grond van het tweede tot en met het vierde lid van deze bepaling zorgen de lidstaten ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsyste-

men terechtkomt vóór lozing in kwetsbare gebieden uiterlijk op 31 december 1998 voor alle lozingen van agglomeraties met meer dan 10.000 i.e. aan een behandeling wordt onderworpen die verder gaat dan de in artikel 4 bedoelde behandeling (tweede lid). Lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties als bedoeld in lid 2, dienen te voldoen aan de toepasselijke eisen van bijlage I.B. Deze eisen kunnen volgens de procedure van artikel 18 worden gewijzigd (derde lid). Bij wijze van alternatief behoeven de eisen voor afzonderlijke installaties genoemd in de leden 2 en 3, niet te worden toegepast in kwetsbare gebieden, indien kan worden aangetoond dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle stedelijke waterzuiveringsinstallaties in dat gebied ten minste 75% voor totaal fosfor en ten minste 75% voor totaal stikstof bedraagt (vierde lid).

Artikel 7

De lidstaten zorgen ervoor dat stedelijk afvalwater dat in opvangsystemen terechtkomt in de volgende gevallen uiterlijk op 31 december 2005 vóór lozing aan een toereikende behandeling als omschreven in artikel 2, punt 9, wordt onderworpen:

a. lozingen van agglomeraties met minder dan 2.000 i.e. in zoet water en estuaria;
b. lozingen van agglomeraties met minder dan 10.000 i.e. in kustwateren.

Artikel 10

Op grond van artikel 10 dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de, ter naleving van de eisen van de artikelen 4 tot en met 7, gebouwde stedelijke waterzuiveringsinstallaties zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden, dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Bij het ontwerpen van de installaties dient met seizoenschommelingen in de belasting rekening te worden gehouden.

Artikel 11

1. De lidstaten zorgen ervoor dat het lozen van industrieel afvalwater in opvangsystemen en stedelijke waterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 31 december 1993 wordt onderworpen aan, door de bevoegde autoriteit of instantie vooraf vast te stellen, voorschriften en/of te verstrekken bijzondere vergunningen.
2. De voorschriften en/of bijzondere vergunningen dienen te voldoen aan de eisen van bijlage I.C. Op grond van deze bijlage dient industrieel afvalwater een zodanige voorbehandeling te hebben ondergaan:

- dat de riolering, de rioolwaterzuiveringsinstallatie en de bijbehorende apparatuur niet worden beschadigd;
- dat de werking van de betrokken zuiveringsinstallatie niet wordt gehinderd;
- dat lozingen vanuit de betrokken zuiveringsinstallatie op het oppervlaktewater geen nadelige invloed hebben op het milieu en dat de kwaliteit van ontvangende wateren aan andere EG-richtlijnen voldoet.

3. De voorschriften en bijzondere vergunningen worden met geregelde tussenpozen opnieuw bezien en zo nodig aangepast.

Artikel 12

Op grond van artikel 12, eerste lid, dient gezuiverd afvalwater, indien mogelijk, te worden hergebruikt. De afvoertrajecten dienen van dien aard te zijn dat de nadelige gevolgen voor het milieu minimaal zijn. De bevoegde autoriteiten of instanties zorgen ervoor dat de afvoer van afvalwater van stedelijke waterzuiveringsinstallaties aan voorafgaande voorschriften en/of bijzondere vergunningen wordt onderworpen (tweede lid). In voorschriften en/of vergunningen worden voor lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties overeenkomstig lid 2 in agglomeraties met 2.000 tot 10.000 i.e. ten aanzien van lozingen in zoet water en estuaria, en in agglomeraties van 10.000 i.e. of meer ten aanzien van alle lozingen, de nodige voorwaarden gesteld voor het naleven van de toepasselijke eisen van bijlage I.B (derde lid). De voorschriften en/of vergunningen worden gelet op het bepaalde in het vierde lid, met geregelde tussenpozen opnieuw bezien en zo nodig aangepast.

Artikel 13

De lidstaten zorgen ervoor dat biologisch afbreekbaar industrieel afvalwater van installaties van de in bijlage III genoemde bedrijfstakken, dat niet via stedelijke waterzuiveringsinstallaties in ontvangende wateren wordt geloosd, uiterlijk op 31 december 2000 vóór de lozing voldoet aan de voorwaarden die in voorafgaande voorschriften en/of bijzondere vergunningen door de bevoegde autoriteit of instantie zijn vastgesteld, indien het lozingen betreft van installaties die ten minste 4.000 i.e. vertegenwoordigen. Uiterlijk op 31 december 1993 stelt de bevoegde autoriteit of instantie in de lidstaten bij de aard van de betrokken bedrijfstak passende eisen vast voor de lozing van dergelijk afvalwater (tweede lid).

Artikel 14

1. Van de zuivering van afvalwater afkomstig slib wordt indien mogelijk hergebruikt. De afvoertrajecten dienen van dien aard te zijn, dat de nadelige gevolgen voor het milieu minimaal zijn.

2. De bevoegde autoriteiten of instanties zorgen ervoor dat de afvoer van slib van stedelijke waterzuiveringsinstallaties uiterlijk op 31 december 1998 aan algemene voorschriften, registratie of een vergunning wordt onderworpen.
3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de afvoer van slib naar oppervlaktewateren door storten vanaf schepen, door lozing via pijpleidingen of op andere wijze, vóór 31 december 1998 geleidelijk wordt beëindigd.

▸ Artikel 15

De bevoegde autoriteiten dienen de lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties te controleren op naleving van de eisen van bijlage I.B, overeenkomstig de controleprocedures van bijlage I.D op de hoeveelheid en de samenstelling van slib dat naar oppervlaktewateren wordt afgevoerd. De bevoegde autoriteiten of instanties controleren wateren waarin lozingen van stedelijke waterzuiveringsinstallaties en rechtstreekse lozingen in de zin van artikel 13 plaatsvinden, wanneer mag worden verwacht dat het ontvangende milieu significant zal worden beïnvloed.
De door de bevoegde autoriteiten of instanties verzamelde gegevens worden in de lidstaat bewaard en binnen zes maanden na ontvangst van een verzoek daartoe, ter beschikking van de Commissie gesteld.

10.3 Implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater

10.3.1 Inleiding

De implementatie van de richtlijn heeft voornamelijk plaatsgevonden in de Wvo en het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater (brengen van stedelijk afvalwater in het oppervlaktewater), alsmede in titel 10.5 Wm (brengen van stedelijk afvalwater in de riolering).

10.3.2 Wvo

Ter implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater zijn met name artikel 1 lid 1 en 2 Wvo en een op laatstbedoeld artikellid gebaseerde AMvB van belang.

Binnen de reikwijdte van artikel 1 lid 1 Wvo (directe lozingen met behulp van een werk) zijn onder andere overstorten vergunningplichtig. In artikel 1 lid 2 Wvo zijn de indirecte lozingen gereguleerd. Het gaat daarbij om lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Voor een deel worden indirecte lozingen ook gereguleerd via de Wm. Dit komt in subparagraaf 10.3.4 aan de orde. In beginsel geldt voor indirecte lozingen geen Wvo-vergunningplicht. De gekozen systematiek houdt in dat indirecte lozingen in beginsel

via vergunningen en algemene regels op grond van de Wm worden gereguleerd, tenzij het indirecte lozingen betreft die zijn aangewezen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo.[3] Voorts bepaalt artikel 1 lid 2 Wvo dat lozingen op een rwzi vergunningplichtig zijn.

In het licht van de richtlijnverplichtingen is tevens nog van belang te wijzen op artikel 1 lid 5 Wvo. Deze bepaling dient ter implementatie van de verplichting om de plaats van een lozing zodanig te kiezen dat het effect op het ontvangende oppervlaktewater zo gering mogelijk is. Bij het stellen van voorschriften op grond van artikel 1 lid 5 Wvo kunnen ook voorschriften worden gesteld met het oog op de plaats van een lozing.

3. *Besluit van 4 november 1983, Stb. 577, houdende aanwijzing van soorten van inrichtingen als bedoeld in artikel 1 lid 2 en 31 lid 4 Wvo, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 26 november 1990, Stb. 598.*

10.3.3 Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater

Het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater voorziet in de implementatie van de artikelen 4, eerste, derde en vierde lid, 5, eerste, tweede, derde, vierde en achtste lid, 7, 12, tweede en derde lid, 14, derde lid, en 5, eerste, tweede en vierde lid, van de richtlijn.[4] Het besluit is een instructie-AMvB en bevat voorschriften die in lozingsvergunningen dienen te worden opgenomen. Het gaat daarbij om lozingsvergunningen die worden verleend aan rioolwaterzuiveringsinstallaties. De kern van de verplichtingen is opgenomen in artikel 8 van het besluit dat luidt:

4. *Zie over de richtlijn en de implementatie in de Nederlandse regelgeving: Van Rijswick 2001, p. 188 e.v.*

1. De waterkwaliteitsbeheerder verbindt aan een vergunning voor het lozen in ieder geval het voorschrift, dat het stedelijk afvalwater voorafgaand aan het lozen een zodanige behandeling ondergaat, dat de op het ontvangende oppervlaktewater van toepassing zijnde kwaliteitsdoelstellingen, vastgesteld krachtens de Wet milieubeheer, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet op de waterhuishouding, kunnen worden gerealiseerd. De behandeling vindt plaats uiterlijk met ingang van:
   - 31 december 1998 indien het stedelijk afvalwater betreft met een vervuilingswaarde van meer dan 10.000 i.e., dan wel;
   - 31 december 2005 indien het stedelijk afvalwater betreft met een vervuilingswaarde van niet meer dan 10.000 i.e.
2. De waterkwaliteitsbeheerder verbindt aan een vergunning voor het lozen in ieder geval het voorschrift dat het stedelijk afvalwater met een vervuilingswaarde van 2.000 i.e. of meer een zodanige behandeling ondergaat dat het voorafgaand aan het lozen ten minste voldoet aan:
   - de grenswaarden, genoemd in de bijlage 2, en;
   - met ingang van de in de bijlage 3 genoemde datum, aan de in die bijlage genoemde grenswaarden.
3. De waterkwaliteitsbeheerder verbindt aan een vergunning voor

het lozen lagere grenswaarden dan bedoeld in de bijlagen 2 en 3, indien dat noodzakelijk is opdat de op het ontvangende oppervlaktewater van toepassing zijnde kwaliteitsdoelstellingen bedoeld in het eerste lid, kunnen worden gerealiseerd.

Artikel 9 van het besluit schept de mogelijkheid voor soepeler grenswaarden dan opgenomen in bijlage 3, indien het zuiveringsrendement ten minste 75% bedraagt. Artikel 10 voorziet erin dat ten aanzien van totaal stikstof een andere ingangsdatum kan worden bepaald dan in bijlage 3 bij het besluit is aangegeven. Van belang is dat binnen Nederland alle gebieden als kwetsbare gebieden gelden (TK 1993-1994, 23 603, nr. 3). Daarmee is artikel 5 van de richtlijn ten aanzien van kwetsbare gebieden uitgevoerd. Op grond van artikel 5 lid 8 behoeven immers geen kwetsbare gebieden te worden aangewezen indien de behandeling volgens de strengere norm van artikel 5 van de richtlijn plaatsvindt voor kwetsbare gebieden. Het gegeven dat alle Nederlandse gebieden als kwetsbaar zijn aangemerkt, heeft consequenties aangezien de kwetsbaarheid met name betrekking heeft op de eutrofiëring. De normen van fosfaat en stikstof die met het oog daarop gelden, zijn in het besluit opgenomen.

In artikel 3, eerste lid, van het besluit is als uitgangspunt een verbod op de lozing van zuiveringsslib opgenomen. Van dit verbod is uitgezonderd de lozing van geringe hoeveelheden zuiveringsslib, indien de grenswaarden opgenomen in bijlage 2 niet worden overschreden.

10.3.4 Wet milieubeheer

Sinds de inwerkingtreding van de Wet structuur beheer afvalstoffen op 8 mei 2002 zijn de bepalingen omtrent het zich ontdoen, de inzameling en het transport van afvalwater opgenomen in titel 5 van hoofdstuk 10 Wm.

De verplichtingen uit artikel 3 van de richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 10.33 Wm. Op grond van deze bepaling dienen gemeenten ervoor zorg te dragen dat het afvalwater dat vrijkomt op een doelmatige wijze wordt ingezameld en doelmatig wordt getransporteerd. Door gedeputeerde staten kan ontheffing worden verleend voor een gedeelte van het gemeentelijk grondgebied dat is gelegen buiten de bouwde kom of een bebouwde kom van waaruit afvalwater met een vervuilingswaarde van minder dan 2.000 inwonerequivalenten wordt geloosd.

Artikel 10.30 lid 1 Wm bevat een verbod op het zich, anders dan vanuit een inrichting, ontdoen van afvalwater of andere afvalstoffen door deze in een voorziening voor de inzameling en het transport van

afvalwater te brengen. Het tweede lid bevat een uitzondering op dit verbod voor afvloeiend hemelwater, huishoudelijk afvalwater in het kader van huishoudelijk gebruik en bedrijfsafvalwater dat naar zijn aard overeenkomt met huishoudelijk afvalwater in het kader van met normaal huishoudelijk gebruik vergelijkbaar gebruik, door middel van een straatkolk of inspectieput. Andere lozingen die niet vanuit inrichtingen plaatsvinden, vallen onder de werkingssfeer van het Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer, welke is gebaseerd op artikel 10.30 lid 3 Wm. Voor laatstgenoemde lozingen kan ook een ontheffing worden verkregen van het college van burgemeester en wethouders. De grondslag voor deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 10.63 Wm.

Lozingen op de riolering vanuit inrichtingen wordt gereguleerd door de Wm-vergunning of algemene regels.

10.4 Gebreken in de implementatie

Per brief van 18 oktober 2002 is Nederland door de Europese Commissie in gebreke gesteld aangezien niet volledig aan de richtlijnverplichtingen is voldaan. De Commissie overweegt dat Nederland met toepassing van artikel 5, achtste lid, van de richtlijn heeft besloten voor het gehele grondgebied uitvoering te geven aan artikel 5, tweede tot en met het vierde lid. De Nederlandse autoriteiten dienen aan te tonen dat het minimumpercentage van de vermindering van de totale vracht voor alle waterzuiveringsinstallaties in het land, en niet alleen die voor meer dan 10.000 i.e. ten minste 75% voor totaal fosfor en ten minste 75% voor totaal stikstof bedraagt. Deze verplichting moet worden aangemerkt als een resultaatsverplichting. Voor fosfor is dit percentage per 31 december 1998 gerealiseerd. Voor stikstof echter niet. Per genoemde datum bedroeg het percentage 60%. Per 2005 zullen de lozingen met de richtlijn in overeenstemming zijn gebracht. De bevoegdheid van de waterkwaliteitsbeheerders om rwzi's de mogelijkheid te geven om later dan 31 december 1998 te voldoen aan de richtlijnverplichting ten aanzien van stikstof, volgt uit artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater. Deze bepaling is derhalve in strijd met de richtlijn.

10.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

De Richtlijn stedelijk afvalwater is, met uitzondering van artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater, correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. De uit de richtlijn voortvloei-

ende resultaatsverplichting om per 31 december 1998 een reductie met 75% van zowel fosfor als stikstof te hebben gerealiseerd, is niet gehaald voor stikstof. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Dit heeft tot gevolg dat feitelijke maatregelen dienen te worden getroffen om alsnog het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. In het kader van de vergunningverlening door de waterkwaliteitsbeheerders dient artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater buiten toepassing te worden gelaten wegens strijd met de richtlijn.

IPPC-richtlijn **11**

Richtlijn 96/91/EEG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn, richtlijn 96/91)[1]

1. *Pb. L257/26.*

11.1 Algemene toelichting[2]

2. *Zie over de IPPC-richtlijn uitvoerig: Jongma 2002, p. 38 e.v.*

3. *IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control.*

Op 24 september 1996 heeft de Raad van de Europese Unie de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging vastgesteld (IPPC-richtlijn).[3] Op 30 oktober 1996 is de richtlijn in werking getreden en op 31 oktober 1999 moest de richtlijn in de lidstaten van de Europese Unie zijn geïmplementeerd.
Doel van de richtlijn is om, op geïntegreerde wijze, milieuverontreiniging onder controle te houden, of te krijgen (artikel 1). Dit dient te gebeuren door, waar mogelijk, emissies naar lucht, water of bodem te voorkomen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met afvalmanagement. Als het niet mogelijk is om verontreiniging te voorkomen, dient deze zo veel mogelijk gereduceerd te worden, om op die wijze een zo hoog mogelijk beschermingsniveau voor het milieu als geheel te krijgen.

In de richtlijn wordt een ruime definitie van verontreiniging gehanteerd: het gaat om alle directe of indirecte inbreng van stoffen, trillingen, warmte of geluid, in lucht, water of bodem, welke het gevolg zijn van menselijke activiteit en die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid, de kwaliteit van het milieu of die schade aan materiële eigendommen kunnen veroorzaken (artikel 2, tweede lid). Ook het begrip emissies wordt ruim opgevat: het betreft zowel het direct als

indirect vrijkomen van stoffen, trillingen, warmte of geluid, van zowel individuele als diffuse bronnen (artikel 2, vijfde lid). De reikwijdte van de richtlijn wordt beperkt doordat deze zich uitsluitend uitstrekt over emissies afkomstig uit installaties. Een installatie is een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I bij de richtlijn vermelde activiteiten en processen en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging. Als gevolg van de beperking tot grote installaties wordt een groot deel van de activiteiten die tot milieuverontreiniging kunnen leiden, niet door de richtlijn gereguleerd. De richtlijn is niet van toepassing op vele kleine installaties en ook niet op alle andere vormen van milieuverontreiniging die niet door installaties, maar door handelingen of door het gebruik van bepaalde producten worden veroorzaakt. Artikel 2 lid 9 geeft een definitie van het begrip vergunning. Daaruit blijkt dat een vergunning uit meerdere besluiten kan bestaan.

De reden voor een integrale benadering van milieuverontreiniging is dat aldus kan worden voorkomen dat bij een sectorale aanpak van milieuproblemen, emissies van het ene milieucompartiment afgewenteld worden op een ander milieucompartiment. Als voordeel van integratie wordt eveneens gezien, dat zo een optimale afstemming van de juridische instrumenten mogelijk is, terwijl het rendement van de milieu-investeringen maximaal kan zijn. Door een integrale benadering kan de milieuverontreiniging in het ene compartiment (water, lucht of bodem) afnemen, terwijl deze in een ander compartiment toeneemt. De richtlijn staat dit toe, mits de totale verontreiniging afneemt.

11.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 3

Artikel 3 van de richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te treffen opdat de bevoegde autoriteiten ervoor zorgen dat de installatie zo zal worden geëxploiteerd dat:

a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen, met name door de toepassing van de best beschikbare technieken;
b. geen belangrijke verontreiniging wordt veroorzaakt;
c. overeenkomstig richtlijn 75/442/EEG het ontstaan van afvalstoffen wordt voorkomen; waar dat niet gebeurt, moeten die stoffen ten nutte worden gemaakt of, wanneer dat technisch en econo-

misch onmogelijk is, zodanig worden verwijderd dat milieu-effecten worden voorkomen of beperkt;
d. de energie op doelmatige wijze wordt gebruikt;
e. de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen, en de gevolgen daarvan te beperken;
f. bij de definitieve stopzetting van de activiteiten, de nodige maatregelen worden getroffen om het gevaar van verontreiniging te voorkomen en het exploitatieterrein weer in een bevredigende toestand te brengen.

Artikel 4

De lidstaten dienen de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat geen nieuwe installatie wordt geëxploiteerd zonder een vergunning overeenkomstig de richtlijn. Artikel 2 lid 9 geeft een definitie van het begrip vergunning. Daaruit blijkt dat een vergunning uit meerdere besluiten kan bestaan. Indien er echter sprake is van meerdere besluiten en meerdere bevoegde gezagsinstanties, dan vereist de richtlijn dat de vergunningprocedures volledig worden gecoördineerd: zowel procedureel als inhoudelijk (zie artikel 7 en artikel 9).

Artikel 6

In artikel 6 van de richtlijn staan de eisen die aan de aanvraag voor een vergunning worden gesteld. Lidstaten moeten er zorg voor dragen dat het bevoegd gezag beschikt over een aanvraag met een beschrijving van:

a. de installatie en de aard en de omvang van de activiteiten die daar plaatsvinden;
b. de grondstoffen en hulpmaterialen, de andere stoffen en de energie die in de installatie worden gebruikt of door de installatie worden gegenereerd;
c. de emissiebronnen van de installatie;
d. de situatie van de plaats waar de installatie komt;
e. aard en omvang van de voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de significante milieu-effecten van de emissies;
f. de beoogde technologie en de andere technieken ter voorkoming of, indien dat niet mogelijk is, ter vermindering van de emissies van de installatie;
g. zo nodig de maatregelen betreffende de preventie en de nuttige toepassing van de door de installatie voortgebrachte afvalstoffen;
h. de andere maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de algemene beginselen van de fundamentele verplichtingen van de exploitant, bedoeld in artikel 3;
i. de maatregelen die worden getroffen ter controle van de emissies in het milieu.

De aanvraag dient dus een beschrijving te bevatten van de aard en de omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de milieu-effecten van die emissies.

Artikel 7

De lidstaten dienen maatregelen te treffen opdat de vergunningprocedure en vergunningvoorwaarden volledig worden gecoördineerd, wanneer verschillende bevoegde autoriteiten bij die procedure zijn betrokken. Op die wijze moet een doeltreffende geïntegreerde aanpak worden gerealiseerd. De bevoegde autoriteit dient aan een vergunning die voorwaarden te verbinden, die garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van de richtlijn. De vergunning moet worden geweigerd indien niet aan de eisen wordt voldaan. Een verleende of gewijzigde vergunning moet de in de richtlijn voorgeschreven bepalingen bevatten inzake bescherming van lucht, water en bodem.

Artikel 9

Artikel 9 vereist dat de vergunning alle maatregelen bevat om aan de richtlijn (met name aan artikel 3 en 10 van de richtlijn), te kunnen voldoen, om zo een hoog beschermingsniveau voor het milieu als geheel te garanderen. Dit betekent dat zowel bodem, lucht en water beschermd moeten worden.

Een vergunning dient in ieder geval emissiegrenswaarden te bevatten voor bepaalde verontreinigende stoffen (artikel 9 lid 3 en 4). De richtlijn bevat definities van emissiegrenswaarden evenals van milieukwaliteitseisen (artikel 2 lid 6 en 7). Deze emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de best beschikbare technieken (artikel 9 lid 4 jo artikel 2 lid 11), waarbij technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie en de plaatselijke omstandigheden in acht moeten worden genomen. Bij het bepalen van de best beschikbare technieken kunnen ook economische aspecten een rol spelen, gezien de definitie van best beschikbare technieken in artikel 2, lid 11, van de richtlijn. Best beschikbare technieken zijn op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken al dan niet op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant onder redelijke voorwaarden toegankelijk zijn.

Vermeldenswaardig is bovendien de mogelijkheid die de richtlijn in artikel 9 lid 8 geeft, om naast een vergunning voor bepaalde categorieën van installaties, te kiezen voor algemene regels, mits in die

algemene regels ook de integrale benadering en de overige eisen die de richtlijn stelt, in acht worden genomen. Dat de richtlijn slechts de mogelijkheid kent van algemene regels naast - en niet in plaats van - de vergunning is niet zo vreemd, omdat de richtlijn ziet op verontreiniging vanuit grote installaties die significante verontreiniging veroorzaken.

Artikel 10

Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de best beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten met name in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

Artikel 11

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteit de ontwikkelingen op het gebied van de best beschikbare technieken volgt of daarvan op de hoogte wordt gehouden.

Artikel 12

Er dienen maatregelen te worden getroffen om ervoor te zorgen dat de exploitant de bevoegde autoriteiten in kennis stelt van wijzigingen in de exploitatie. Zo nodig stellen de bevoegde autoriteiten de vergunning of de voorwaarden bij. Een belangrijke wijziging in de exploitatie mag niet plaatsvinden zonder een vergunning overeenkomstig deze richtlijn. De aanvraag van een vergunning en het besluit van de bevoegde autoriteiten, moeten betrekking hebben op de delen van de installatie en de in artikel 6 opgesomde punten waarop de wijziging van invloed kan zijn. De desbetreffende voorschriften van de artikelen 3 en 6 tot en met 10 en artikel 15 leden 1, 2 en 4 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13

De lidstaten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten de vergunningvoorwaarden geregeld toetsen en zo nodig bijstellen. Deze toetsing moet in ieder geval plaatsvinden indien:

a. de door de installatie veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden opgenomen moeten worden;
b. belangrijke veranderingen in de best beschikbare technieken een significante beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;

c. bedrijfsveiligheid van het proces of de activiteit de toepassing van andere technieken vereist;
d. nieuwe wettelijke bepalingen van de Gemeenschap of de lidstaat zulks vereisen.

▸ Artikel 14

Op grond van deze bepaling dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat:

a. de vergunningvoorwaarden door de exploitant in zijn installatie worden vervuld;
b. de exploitant de bevoegde autoriteit geregeld de resultaten van zijn lozingscontrole mededeelt en zo spoedig mogelijk op de hoogte stelt van voorvallen of ongevallen die het milieu significant beïnvloeden;
c. de exploitanten van de installaties de vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteit alle noodzakelijke assistentie verlenen om hen in staat te stellen de installaties te inspecteren, monsters te nemen en de informatie te verzamelen die nodig is voor het vervullen van hun taken in het kader van deze richtlijn.

11.3 Implementatie van de IPPC-richtlijn

De richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wm en de Wvo en door middel van de afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning. Tevens zijn het Inrichtingen- en vergunningenbesluit en het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren aangepast met het oog op de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.[4] Een aantal specifieke onderwerpen met betrekking tot de implementatie in de Nederlandse regelgeving bespreken wij hierna. Een nadere toelichting op gebreken in de implementatie (voor zover relevant in het kader van de bevoegdheidsuitoefening door waterbeheerders) komt in paragraaf 11.4 aan de orde.

4. *Stb. 1997, 418; en Stb. 1999, 397.*

11.3.1 Reikwijdte

De reikwijdte van de richtlijn beperkt zich tot emissies die worden veroorzaakt door industriële installaties. De richtlijn ziet niet op verontreinigingen door kleinere installaties, en evenmin op verontreinigingen die worden veroorzaakt door handelingen of activiteiten die niet vanuit installaties plaatsvinden. Dit betekent onder andere dat de richtlijn geen betrekking heeft op verontreinigingen vanuit diffuse bronnen. De vergunningplicht op grond van de Wvo en de Wm is ruimer en strekt zich mede uit over situaties die niet op grond van de richtlijn vergunningplichtig zijn.

11.3.2 Integrale afweging

De IPPC-richtlijn eist een integrale milieuvergunning, waarin alle maatregelen voor de bescherming van water, bodem en lucht zijn opgenomen. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen besluiten op grond van milieuwetgeving en waterwetgeving, waar de Nederlandse wetgeving wel vanuit gaat. De integrale benadering in de richtlijn stemt overeen met de doelstelling van de Wm.[5] De doelstelling van de Wvo sluit hierbij aan, hoewel daar de integrale benadering ontbreekt. De Wvo beoogt namelijk het bieden van een algemeen preventief toezicht op het lozen van afvalstoffen, verontreinigende en schadelijke stoffen op oppervlaktewateren, met het oog op de verschillende functies van oppervlaktewater. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden, die betrekking kunnen hebben op de bescherming van de waterkwaliteit en op de bescherming van een doelmatige werking van zuiveringstechnische werken (artikel 1 lid 5 Wvo). De Wvo eist echter geen integrale beoordeling van verschillende lozingen vanuit een inrichting. De beoordeling op grond van de Gww, die in het licht van de integrale beoordeling op grond van de richtlijn van belang kan zijn, valt buiten het kader van de integrale afweging, waarin de Wm en Wvo wel voorzien.

5. *Artikel 9.1 van de richtlijn en artikel 1.1 Wm.*

De richtlijn verplicht niet tot afgifte van één vergunningsdocument. Indien er sprake is van meerdere besluiten en meerdere bevoegde bestuursorganen, vereist de IPPC-richtlijn dat de vergunningprocedures zowel procedureel als inhoudelijk volledig worden gecoördineerd. In de Nederlandse situatie komt het regelmatig voor dat een inrichting over meerdere milieuvergunningen dient te beschikken, omdat niet bij elke verandering of uitbreiding wordt besloten tot een revisievergunning. Er kan ook sprake zijn van situaties waarin bijvoorbeeld een milieu- en een Wvo-vergunning of meerdere Wvo-vergunningen voor één inrichting moeten worden verleend. Het totaal van deze besluiten dient volledig aan de eisen van integrale afweging op grond van de richtlijn te voldoen. Inhoudelijke en procedurele afstemming wordt voor een deel bereikt door verwijzingen in de Wvo, waarin de regeling van de Wm van toepassing wordt verklaard. Dat geldt niet alleen voor procedurele aspecten (zie de artikelen 8.28 tot en met 8.34 Wm en de artikelen 7b tot en met 7d Wvo), maar ook voor het toetsingskader (artikelen 8.8 e.v. Wm en artikel 7 lid 5 Wvo).[6]

6. *Hierover: Jongma 2002, p. 102 e.v.*

De afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning lijkt in eerste instantie redelijk te functioneren. Complicatie daarbij is wel dat voor het bevoegd gezag niet altijd duidelijk is of er zowel een Wvo- als een Wm-vergunning nodig is voor een bepaalde activiteit. Dit kan worden veroorzaakt door bijvoorbeeld onduidelijkheid over de begrippen inrichting en lozing. De afstemmingsregeling functioneert beter

bij vergunningverlening voor nieuwe inrichtingen, dan voor bestaande inrichtingen. Bij een (ambtshalve) wijziging van de ene vergunning is niet zonder meer gelijktijdig een wijziging van de andere vergunning aan de orde. Dit kan slechts door middel van overleg tussen beide bevoegde bestuursorganen worden bewerkstelligd, aangezien de Wm noch de Wvo verplichten tot gelijktijdige herziening.[7] Bij bestaande inrichtingen kan een integrale beoordeling van de milieu-effecten van de gehele inrichting alleen plaatsvinden, indien de vergunninghouder daarom verzoekt of wanneer gebruik wordt gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 8.23 Wm.

7. *Zie ook: Jongma 2002, p. 104.*

11.3.3 Beschermingsniveau en vergunningvoorschriften

Een vergunning dient op grond van de richtlijn in ieder geval emissiegrenswaarden te bevatten voor bepaalde verontreinigende stoffen. Deze emissiegrenswaarden moeten worden gebaseerd op de best beschikbare technieken. Ook de Wm en de Wvo gaan uit van een vergunning waarin emissies worden gereguleerd. Deze emissies moeten zo laag mogelijk zijn. De Wm en de Wvo gaan uit van het Alara-beginsel (artikel 8.11 lid 3 Wm). Zowel toepassing van de best toepasbare technieken als toepassing van het Alara-beginsel laten ruimte voor een economische afweging.[8] De evaluatiecommissie Wet milieubeheer heeft geadviseerd om artikel 8.11 lid 3 Wm aan te passen aan de IPPC-richtlijn.[9] Inmiddels is dit aspect uitgewerkt in een concept-wetsvoorstel waarin wordt neergelegd dat aan een vergunning emissiegrenswaarden moeten worden verbonden, alsmede wordt voorgesteld om het toetsingscriterium Alara te vervangen door best beschikbare technieken, zoals voortvloeit uit de IPPC-richtlijn.

8. *Artikel 2, lid 11, van de richtlijn en het woord 'reasonably' in Alara.*

9. *Advies vervolgonderzoek VOH/VOM, Advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer inzake de vergunning op hoofdzaken en de vergunning op maat (VOH/VOM).*

In twee uitspraken van 13 november 2002 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak expliciet de rechtstreekse werking van artikel 9, lid 4, van de IPPC-richtlijn aangenomen. In beide beroepszaken was de vraag aan de orde in hoeverre de Interimwet ammoniak en veehouderij zich verdraagt met deze bepaling uit de IPPC-richtlijn. De Afdeling overweegt dat de Interimwet geen ruimte biedt om emissiegrenswaarden voor te schrijven die zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken. Na toetsing aan de door het Hof van Justitie ontwikkelde criteria komt de Afdeling tot het oordeel dat de in artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn opgenomen norm in ieder geval voor wat betreft de grenzen van de aan de staat gelaten beoordelingsvrijheid onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is omschreven, zodat voor de nationale rechter in zoverre een rechtstreeks beroep kan worden gedaan op dit artikellid.[10] Het standpunt van de Afdeling is ook voor de waterbeheerders van belang. Zo zullen bij Wvo-vergunningverlening ten aanzien van lozingen vanuit installaties die onder de werking van de IPPC-richtlijn vallen, emissiegrenswaarden moeten worden opgelegd, die zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken.

10. *ABRvS 13 november 2002, 200104431/2 en 200200405/1 n.n.g.*

Daarbij zal artikel 8.11 lid 3 Wm richtlijnconform moeten worden uitgelegd.

Naast emissiegrenswaarden kent de richtlijn ook milieukwaliteitseisen. Dit laatste leidt niet tot implementatieproblemen, omdat milieukwaliteitseisen zowel op grond van de Wm als de Wvo mogelijk zijn.

Zowel de IPPC-richtlijn als de Wm (en de Wvo) hebben een voorkeur voor doelvoorschriften boven middelvoorschriften.[11] Zo eist de IPPC-richtlijn, naast de meer algemene voorwaarde dat de vergunning voorschriften moet bevatten, dat aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan (artikel 8). Daarbij dient de vergunning een omschrijving van de beoogde maatregelen ter bescherming van water, bodem en lucht bevatten (artikel 8 lid 2).[12] Artikel 9 van de richtlijn vereist dat in de vergunning aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan (lid 1), dat in de vergunning emissiegrenswaarden worden vastgelegd of in 'voorkomende gevallen' andere, equivalente parameters of technische maatregelen, die moeten zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken (lid 3). In lid 4 van artikel 9 wordt expliciet bepaald dat bepaalde technieken of technologieën niet dienen te worden voorgeschreven.

11. *Artikel 9, lid 4, van de IPPC-richtlijn en artikel 8.12 lid 1 Wm (en voor de Wvo middels artikel 7 lid 4 Wvo). Bij doelvoorschriften wordt alleen een te bereiken resultaat voorgeschreven, waarbij het de vergunninghouder vrij staat te kiezen op welke wijze hij dit resultaat wenst te bereiken. Bij middelvoorschriften wordt ook aangegeven met welke middelen en op welke wijze dit resultaat bereikt dient te worden.*

12. *Backes (in: Backes/Van Rijswick 1998, p. 69) wijst in dit verband op een verschil in formulering tussen de verschillende talen waarin de richtlijn is verschenen; de Engelse tekst zou ook precieze omschrijvingen van deze maatregelen verlangen (details of arrangements).*

11.3.4 Algemene regels

De IPPC-richtlijn geeft in artikel 9 lid 8 de mogelijkheid om, naast een vergunning voor bepaalde categorieën van installaties, te kiezen voor algemene regels, mits in die algemene regels ook de integrale benadering en de overige eisen die de richtlijn stelt, in acht worden genomen. Dat de IPPC-richtlijn slechts de mogelijkheid kent van algemene regels naast - en niet in plaats van - de vergunning is niet zo vreemd, omdat de richtlijn ziet op verontreiniging vanuit grote installaties die significante verontreiniging veroorzaken. Ook de Wm en de Wvo voorzien in de mogelijkheid om algemene regels vast te stellen, zowel in aanvulling op, als in plaats van een vergunning. Vaststelling van vergunningvervangende algemene regels zou in strijd komen met de richtlijn. Dit probleem doet zich echter niet voor omdat de Nederlandse wetgeving voor grote installaties als bedoeld in de richtlijn, in een vergunningplicht voorziet.

11.4 Gebreken in de implementatie

11.4.1 Ontbreken integrale afweging bij meerdere lozingen

Het systeem van de Wvo, waar vergunning wordt verleend voor afzonderlijke lozingen, is niet volledig in overeenstemming met de IPPC-richtlijn. De Wvo schrijft immers niet voor dat verschillende lozingen vanuit één inrichting integraal moeten worden beoordeeld.

Knelpunt is bovendien dat de Wvo, in tegenstelling tot de Wm, niet voorziet in revisievergunningen waarbij verschillende oudere vergunningen voor één inrichting integraal worden herzien.[13]

13. *ABRvS 30 maart 1999, MR 1999, nr. 58 m.a. Van Rijswick.*

11.4.2 Ontbreken afstemming Gww

De implementatie van de richtlijn is niet voldoende als gevolg van het ontbreken van procedurele en inhoudelijke afstemming tussen de vergunning op grond van de Gww enerzijds en de Wm- en Wvo-vergunning anderzijds. Er is noch voorzien in een afstemmingsconstructie voor de totstandkoming van vergunningen, noch in een wijze waarop de milieugevolgen inhoudelijk integraal kunnen worden beoordeeld. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen grondwater en oppervlaktewater, en beoogt de kwaliteit van beide te beschermen.

Ten overvloede wordt ten aanzien van de regeling in de Wbb omtrent het kwalitatief grondwaterbeheer het volgende opgemerkt. De aspecten ten aanzien van bodem en grondwater worden geregeld in de Wm-vergunning, voor zover het gaat om vergunningplichtige inrichtingen op grond van de Wm. Deze Wm-vergunning kan vervangen worden door algemene regels. De Wbb kent eveneens algemene regels voor handelingen die bedreigend voor de kwaliteit van de bodem kunnen zijn, alsmede een algemene zorgplichtbepaling, die geldt voor een ieder die de kwaliteit van de bodem in gevaar brengt. Hier is dus geen extra beschikking die geïntegreerd zou moeten worden naar aanleiding van de IPPC-richtlijn. AMvB's die tot stand zijn gekomen op grond van de Wbb moeten aan de eisen van de IPPC-richtlijn voldoen.

11.4.3 Afstemming Wm-Wvo

Ook de afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning voldoet niet volledig aan de eisen van de IPPC-richtlijn. Dat speelt met name in die gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de melding op grond van artikel 8.19 Wm. In die gevallen bestaat geen verplichting tot afstemming met de Wvo. Voor de wijzigingen in de inrichting waarvoor op grond van de Wm kan worden volstaan met een melding, kan geen integrale beoordeling worden gegarandeerd. Zo wordt bij een melding op grond van de Wm niet gekeken welke gevolgen de verandering in de inrichting voor de toegestane lozingen zou kunnen hebben. Anderzijds kan het onterecht gebruikmaken van de melding ertoe leiden, dat ook de verleende Wvo-vergunning moet worden vernietigd, omdat er geen toepassing is gegeven aan de afstemmingsregeling. Termijnoverschrijdingen door het ene bevoegde gezag kunnen tot problemen leiden voor het andere bevoegde gezag. Bij het geheel niet toepassen van de afstemmingsregeling leidt dit - omdat tot nietontvankelijkheid besloten moet worden - tot vernietiging van de vergunning(en). Bij het niet juist toepassen van de afstemmingsregeling

kan dit ook leiden tot vernietiging van beide vergunningen. De Afdeling kan de vergunningen echter ook in stand laten, wanneer het niet toepassen van de afstemmingsregeling noch het milieu, noch de belangen van derden schaadt. Toch kan ook in gevallen waarin geen sprake is van een inhoudelijke samenhang tussen beide vergunningen, beter worden gekozen voor het uitbrengen van een advies aan het andere bevoegde gezag, waarin dit wordt gemeld en gemotiveerd. Heeft er wel afstemming plaatsgevonden, maar is dit niet op correcte wijze gebeurd, dan kan dit betekenen dat beide vergunningen worden vernietigd. Dit is het geval, wanneer er wel een inhoudelijke samenhang bestaat tussen beide vergunningen. Het is om bovengenoemde redenen niet duidelijk of de afstemmingsregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning geheel tegemoetkomt aan een integrale beoordeling van de milieu-effecten van een activiteit. Er zijn voldoende argumenten aan te dragen waarom dit niet zo is. Daarmee bestaat ook het risico, dat niet voldaan wordt aan de eisen die de IPPC-richtlijn aan een integrale beoordeling stelt.

11.4.4 Vergunningvoorschriften

Backes heeft erop gewezen dat de Nederlandse praktijk van de vergunningverlening niet geheel in overeenstemming is met de eisen die de richtlijn stelt[14], omdat zowel door het bestuur[15] als door de Afdeling bestuursrechtspraak[16] in sommige gevallen toepassing van concrete technologieën wordt geëist, zonder dat dit noodzakelijk is voor de bescherming van het milieu. Hij wijst op vergunningen die worden afgegeven, die de noodzakelijke emissiegrenswaarden of andere soortgelijke parameters niet bevatten, maar slechts verwijzen naar bedrijfsinterne milieuprogramma's of -plannen. Vermoedelijk zijn deze vergunningen (waarin een dynamische koppeling tussen de vergunning en dergelijke plannen en programma's plaatsvindt en waarbij het bedrijf zelf de bedoelde emissiegrenswaarden vaststelt) zowel in strijd met het Nederlandse recht als met de IPPC-richtlijn. Een vergunning dient op grond van de richtlijn in ieder geval emissiegrenswaarden te bevatten voor bepaalde verontreinigende stoffen, welke waarden dienen te zijn gebaseerd op de best beschikbare technieken. Jongma wijst erop dat artikel 8.11 lid 3 Wm, waarin de verplichting is opgenomen voor het bevoegd gezag om voorschriften in de vergunning op te nemen die voldoen aan Alara, niet strookt met de IPPC-richtlijn, meer in het bijzonder artikel 9, vierde lid, van die richtlijn. Zij meent dat het Alara-beginsel flexibel genoeg is om daarin de verplichtingen van artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn te lezen, zodat de onvolledige implementatie via richtlijnconforme uitleg van artikel 8.11 lid 3 Wm kan worden opgelost. In het advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer inzake de vergunning op hoofdzaken en de vergunning op maat (VOH/VOM) wordt geadviseerd arti-

14. *Backes/Van Rijswick 1998, p. 69.*

15. *Zie bijvoorbeeld het Lozingenbesluit glastuinbouw en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.*

16. *Bijvoorbeeld ABRvS 12 september 1994, Nieuwsbrief Adviseur Beroepen Milieubeheer 1994, nr. 94-54, ABRvS 15 maart 1991, M en R 1992, nr. 5.*

kel 8.11 lid 3 Wm aan te passen aan de eisen van de IPPC-richtlijn. Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding dat onder andere strekt tot aanpassing van de Wm op dit punt. Tot het moment dat de Nederlandse wetgeving is toegesneden op de eisen uit de IPPC-richtlijn zoals door de ECW voorgestaan, zal naar onze mening, overeenkomstig de opvatting van Jongma, artikel 8.11 lid 3 Wm richtlijnconform dienen te worden uitgelegd. Gelet op de hiervoor besproken jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 november 2002 zal bij besluiten omtrent activiteiten waar het Alara-beginsel niet wordt toegepast, rechtstreeks toepassing moeten worden gegeven aan artikel 9, lid 4, van de IPPC-richtlijn indien activiteiten aan de orde zijn die binnen de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen.

11.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wvo en de Gww. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 11.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Aangezien de implementatietermijn voor de IPPC-richtlijn inmiddels is verstreken, zal het toetsingskader van de Wvo-vergunning, voor zover dit de toepassing van Alara betreft, richtlijnconform moeten worden uitgelegd. Voor zover het Alara-beginsel niet van toepassing is, en besluitvorming aan de orde is omtrent activiteiten die binnen de reikwijdte van de IPPC-richtlijn vallen, zal artikel 9, lid 4, van de richtlijn rechtstreeks moeten worden toegepast.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Datzelfde geldt ten aanzien van het geconstateerde implementatiegebrek in het kader van de Wvo-vergunningverlening. 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 inte-

grale afweging te komen. Ook hiervoor zal door de wetgever en niet door de uitvoeringspraktijk een oplossing moeten worden gezocht.

Habitatrichtlijn 12

Concept overzichtskaart betreffende de aan te melden Habitatrichtlijngebieden.
Deze kaart is gepubliceerd (dd. 19 februari 2003) in het kader van de openbare bekendmaking door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Aan deze kaart kunnen geen rechten worden ontleend.

Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn, richtlijn 92/43)[1]

1. Pb. L206.

12.1 Algemene toelichting

De achteruitgang van natuurlijke habitats op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie en de bedreiging van soorten vormde de aanleiding voor de totstandkoming van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Hoofddoelstelling van de Habitatrichtlijn is om de biologische diversiteit te behouden door maatregelen ten behoeve van de instandhouding van bedreigde habitats en soorten. De richtlijn voorziet in gebiedsbeschermende maatregelen en maatregelen gericht op directe soortenbescherming. De gebiedsbeschermende maatregelen bestaan uit de aanwijzing van speciale beschermingszones. Deze moeten leiden tot een coherent Europees ecologisch netwerk (Natura 2000). Het netwerk bestaat uit gebieden met in bijlage I bij de richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats, en habitats van soorten genoemd in bijlage II. In bijlage I en II zijn tevens habitats en soorten aangegeven die gevaar lopen te verdwijnen. Deze worden aangeduid als prioritaire habitats en soorten. Doel van de maatregelen is om het natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of voor zover nodig te herstellen. Een gunstige staat van instandhouding betekent dat:

a. het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen;
b. de voor behoud op termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan;
c. de staat van instandhouding van de voor die habitats typische soorten gunstig is.

In samenhang met de aanwijzing als speciale beschermingszone moeten de lidstaten een regime ter bescherming van de gebieden in hun nationale regelgeving opnemen.

Wat betreft de maatregelen gericht op directe bescherming van soorten maakt de richtlijn een onderscheid in twee categorieën. Ten aanzien van de soorten genoemd in bijlage IV van de richtlijn moeten de lidstaten een strikt beschermingsregime bestaande uit verbodsbepalingen in de regelgeving opnemen. Onder in de richtlijn genoemde voorwaarden kan ontheffing van de verboden worden verleend. Voor de soorten genoemd in bijlage V geldt een soepeler regime waarbij aan de lidstaten beoordelingsruimte is toegekend. Het is aan de lidstaten overgelaten om, tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelstelling van de richtlijn, te bepalen of beschermingsmaatregelen nodig zijn. De hiervoor genoemde ontheffingsmogelijkheid geldt ook ten aanzien van de bijlage-V-soorten.

12.2 Verplichtingen voor de lidstaten

12.2.1 Soortenbescherming

▸ Artikel 12 tot en met 15

De richtlijn maakt een onderscheid in communautair belangrijke planten- en diersoorten waarvoor de lidstaten bijzondere beheersmaatregelen kunnen treffen als zij dat nodig achten (bijlage V) en planten- en diersoorten die strikt moeten worden beschermd (bijlage IV). Voor de bescherming van bijlage-IV-soorten moet een stelsel van verbodsbepalingen worden ingesteld.[2] Artikel 12 leden 1 en 2 bevat een uitgebreide lijst van verboden die met betrekking tot de in bijlage IV onder a genoemde diersoorten in de nationale regelgeving moet worden opgenomen. Deze verboden betreffen:

2. *Zie hierover: Backes 2000-b, p. 300/301.*

a. het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;
b. het opzettelijk verstoren van soorten;
c. het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

d. de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen;
e. het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens (hier geldt een uitzondering voor reeds vóór de inwerkingtreding van de richtlijn legaal onttrokken specimens).

De verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de dieren zich bevinden.

Artikel 13 verplicht tot een stelsel van verbodsbepalingen voor de bescherming van de in bijlage IV onder b vermelde plantensoorten. Deze verboden betreffen:

a. het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied;
b. het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van de richtlijn.

De verbodsbepalingen gelden ongeacht de biologische cyclus waarin de in de bijlage genoemde planten zich bevinden.

Voor de soorten in bijlage V moeten de lidstaten op grond van artikel 14 zorgen voor een gunstige staat van instandhouding. Indien de lidstaat dat nodig acht, kunnen voorschriften worden gesteld voor bijvoorbeeld de toegang tot bepaalde terreinen, de onttrekking van specimens van die soorten, en de verkoop, het vervoeren en het bezit van die soorten. Daarbij dienen in ieder geval de in bijlage VI onder a en b genoemde middelen voor het vangen en doden te worden verboden. De lidstaten hebben ten aanzien van de bijlage-V-soorten dus, in tegenstelling tot hetgeen voor de bijlage-IV-soorten geldt, beoordelingsruimte bij het nemen van maatregelen.

Artikel 16

De richtlijn voorziet in artikel 16 in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verboden die gelden op grond van artikel 12 tot en met 15. Deze ontheffingsmogelijkheid is echter begrensd. Een ontheffing mag alleen worden verleend indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Indien aan deze voorwaarden is voldaan,

mag een ontheffing worden verleend:

a. in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de bescherming van natuurlijke habitats;
b. ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
c. in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
d. ten behoeve van onderwijs en onderzoek, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
e. teneinde onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

12.2.2 Gebiedsbescherming

▸ ARTIKEL 4

Aanwijzing speciale beschermingszones

De bescherming van habitats en habitats van soorten krijgt in de Habitatrichtlijn gestalte door de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszone. De aanwijzingsprocedure is opgenomen in artikel 4 van de richtlijn en kent drie fasen. Dit zijn:

Fase 1 Aanmelding van gebieden door de lidstaten (artikel 4 lid 1)

In de eerste fase dienen de lidstaten te beschermen habitats aan te melden bij de Europese Commissie (artikel 4 lid 1). Door de lidstaten moet een lijst worden opgesteld waarop de op hun grondgebied aanwezige en beschermenswaardige habitats zijn vermeld en welke soorten daar voorkomen. De lijst met gebieden moet worden opgesteld aan de hand van wetenschappelijke criteria en op basis van de criteria genoemd in bijlage III bij de richtlijn. De criteria in bijlage III zijn onderverdeeld in twee categorieën. De eerste categorie geeft criteria voor de aanwijzing van te beschermen habitats. Deze betreffen de:

a. mate van representativiteit van het type natuurlijke habitat in het gebied;
b. door het type natuurlijke habitat bestreken oppervlakte van het gebied ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte;

c. mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid;
d. algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat.

De tweede categorie omvat de criteria voor de aanwijzing van gebieden ter bescherming van daarin voorkomende soorten. Deze betreffen de:

a. omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied;
b. mate van instandhouding van de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soort en herstelmogelijkheid;
c. mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort;
d. algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort.

Hoewel artikel 2, lid 3, van de Habitatrichtlijn aangeeft dat bij de op grond van de richtlijn te nemen maatregelen rekening wordt gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, heeft het Hof van Justitie bepaald dat een lidstaat bij de keuze en de afbakening van de gebieden die hij aan de Commissie wil voorstellen, geen rekening mag houden met deze factoren. De keuze voor en de afbakening van gebieden mag uitsluitend op ecologische criteria worden gebaseerd.[3]

3. *HvJ EG 7 november 2000, M en R 2001, nr. 1.*

Op grond van artikel 4, lid 1, van de richtlijn hadden de lidstaten binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn een voorstel aan de Commissie moeten zenden, derhalve vóór 22 juli 1995. In de praktijk is gebleken dat veel lidstaten deze termijn niet hebben gehaald. Op de gevolgen daarvan wordt hierna ingegaan.

Fase 2 Vaststelling door de Europese Commissie van de lijst met gebieden die van communautair belang zijn (artikel 4 lid 2 en 3)

In de tweede fase van de aanmeldingsprocedure moet de Europese Commissie, met instemming van alle lidstaten, een communautaire lijst vaststellen. Ook hiervoor zijn in bijlage III bij de richtlijn criteria opgenomen. Deze criteria luiden als volgt:

a. Alle door de lidstaten in fase 1 aangewezen gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten worden beschouwd als gebieden van communautair belang.
b. De beoordeling van het communautaire belang van de overige gebieden die voorkomen op de lijsten van de lidstaten, d.w.z. van de bijdrage die zij leveren tot het in een gunstige staat van instandhou-

ding behouden of herstellen van een natuurlijke habitat uit bijlage I of van een soort uit bijlage II en/of de coherentie van Natura 2000, geschiedt met inachtneming van de volgende criteria:

- de relatieve betekenis van het gebied op nationaal niveau;
- de geografische ligging van het gebied ten opzichte van de trekroutes van diersoorten van bijlage II, mede gelet op de vraag of het gebied eventueel deel uitmaakt van een samenhangend ecosysteem aan weerszijden van een of meer binnengrenzen van de Gemeenschap;
- de totale oppervlakte van het gebied;
- het aantal typen natuurlijke habitats van bijlage I en soorten van bijlage II in het gebied;
- de algemene ecologische waarde van het gebied voor de betrokken biogeografische regio's en/of voor het gehele grondgebied waarop de richtlijn van toepassing is, zowel wat betreft het karakteristieke of unieke aspect van de bestanddelen als wat betreft de combinatie daarvan.

Uit de criteria kan worden afgeleid dat ook hier geen afwegingsruimte bestaat tussen ecologische en andere criteria.[4] Uit bijlage III volgt dat door de lidstaten aangemelde prioritaire gebieden en gebieden waarin prioritaire soorten voorkomen, in ieder geval als gebied van communautair belang zullen worden aangewezen. Op de communautaire lijst zullen, zo mag worden verwacht, in ieder geval ook de door de lidstaten aangemelde overige gebieden worden overgenomen. Op grond van artikel 4, lid 3, van de richtlijn had de communautaire lijst binnen zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn, derhalve vóór 22 juli 1998, moeten zijn vastgesteld. Tot op heden is de communautaire lijst voor de regio waartoe Nederland behoort, echter niet vastgesteld. Op de consequenties daarvan wordt hierna bij de bespreking van artikel 6 van de richtlijn ingegaan.

4. *Backes 2000-a, p. 14/15.*

Fase 3 Aanwijzing als speciale beschermingszone door de Lidstaat (artikel 4 lid 4)

Na de vaststelling van de communautaire lijst wijzen de lidstaten de daarop voorkomende gebieden zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan als speciale beschermingszone. Uit de formulering van deze bepaling kan worden afgeleid dat de op de communautaire lijst voorkomende gebieden ook daadwerkelijk moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone. De lidstaten hebben dienaangaande dus geen afwegingsruimte.

WELKE BESCHERMINGSMAATREGELEN IN WELKE FASE?

Bij de bespreking van de rechtsgevolgen (beschermingsverplichtingen) moet, evenals bij de aanwijzingsprocedure, een onderscheid worden gemaakt in drie fasen. Alvorens in te gaan op de inhoud van

de rechtsgevolgen die in artikel 6 van de richtlijn zijn opgenomen, zal allereerst worden aangegeven welke beschermingsbepalingen in welke fase van de aanwijzingsprocedure van toepassing zijn.

Fase 1 Gevolgen van de aanmelding van gebieden door de lidstaten

De richtlijn geeft niet aan welke rechtsgevolgen zijn verbonden aan de aanmelding van gebieden door de lidstaten bij de Europese Commissie. De vraag of lidstaten reeds in die fase al gehouden zijn om beschermingsmaatregelen te treffen, is tot nu toe geen onderwerp geweest dat in jurisprudentie van het Hof van Justitie expliciet aan de orde is geweest. In Nederland heeft de Afdeling bestuursrechtspraak inmiddels in twee zaken een standpunt ingenomen. Uit de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van respectievelijk 27 maart 2001 en 11 juli 2001 blijkt dat de Afdeling de rechtstreekse werking van de rechtsgevolgen van het hierna te bespreken artikel 6 van de Habitatrichtlijn afwijst, nu de communautaire lijst nog niet is vastgesteld, ondanks het feit dat de termijn die daartoe in de richtlijn is opgenomen, inmiddels is verstreken.[5] Met name de uitspraak van 11 juli 2001 is van groot belang. De procedure had onder andere betrekking op de vraag welke verplichtingen op het moment van het nemen van het bestreden besluit op de betrokken bestuursorganen rustten in het kader van de bescherming van een op grond van de Habitatrichtlijn bij de Europese Commissie aangemeld gebied. De relevante overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak luiden:

5. *ABRvS 27 maart 2001, MR 2001, nr. 32, m.a. Freriks, ABRvS 11 juli 2001, MR 2001, nr. 38.*

> *'Ten tijde van het bestreden besluit was de communautaire lijst, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, ondanks het verstrijken van de in artikel 4, derde lid, van de Habitatrichtlijn opgenomen termijn, nog niet vastgesteld zodat de bepalingen van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn nog niet golden. (...)*
> *De Afdeling is van oordeel dat het beginsel van Gemeenschapstrouw (artikel 10 van het EG-Verdrag) meebrengt dat de lidstaten en hun organen zich in een geval als dit gedurende de termijn tussen de inzending van een lijst als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Habitatrichtlijn en de vaststelling van de lijst door de Commissie, dienen te onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.'*

Hoewel de richtlijn aan de aanmelding van een gebied bij de Europese Commissie dus tot het moment van vaststelling van de communautaire lijst geen verplichting koppelt tot het treffen van beschermingsmaatregelen, dient artikel 10 van het EG-Verdrag wel in het oog te worden gehouden. Uit artikel 10 van het EG-Verdrag volgt dat de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen dienen te treffen, die geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de Gemeenschapsinstellingen voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

Zij dienen zich op grond van deze Verdragsbepaling te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen. Op de gevolgen van deze uitspraak voor de uitvoeringspraktijk wordt in paragraaf 12.5 nader ingegaan.

Fase 2 Gevolgen van de vaststelling door de Europese Commissie van de lijst met gebieden die van communautair belang zijn (artikel 4 lid 5)

Artikel 4 lid 5 bepaalt dat, zodra een gebied op de communautaire lijst is geplaatst, voor dat gebied de bepalingen van artikel 6 leden 2, 3 en 4 gelden.

Fase 3 Gevolgen van de aanwijzing als speciale beschermingszone door de lidstaat

Zoals hiervoor is aangegeven, dienen de lidstaten na opname van een gebied op de communautaire lijst, maatregelen te nemen als bedoeld in artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de richtlijn. Nadat de lidstaat een gebied dat op de communautaire lijst is opgenomen heeft aangewezen als speciale beschermingszone, geldt daarnaast de in artikel 6 lid 1 opgenomen verplichting.

RECHTSGEVOLGEN VAN ARTIKEL 6

- ARTIKEL 6 LID 1

  'De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke bestuursrechtelijke of op overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.'

Uit de Handleiding van de Europese Commissie blijkt in de eerste plaats dat artikel 6, eerste lid hoofdzakelijk is gericht op positieve beheersmaatregelen, terwijl volgens de Commissie de overige leden van artikel 6 vooral voorzien in preventieve maatregelen.[6] De beheersplannen waar artikel 6, eerste lid naar verwijst, dienen volgens de Handleiding bovendien betrekking te hebben op alle te verwachten activiteiten. De verplichtingen die voortvloeien uit het eerste lid moeten worden gelezen in samenhang met artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn, waarin is aangegeven dat in de maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met lokale en regionale omstandigheden.

6. *Beheer van 'Natura 2000'-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG).*

- ARTIKEL 6 LID 2

  'De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale bescher-

mingszones niet verslechtert en er geen storende effecten optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.'

Uit de Handleiding van de Europese Commissie volgt een aantal algemene noties dat bij de uitleg van artikel 6, tweede lid van belang is. In de eerste plaats is van belang dat de reikwijdte van de beschermingsverplichting zich niet beperkt tot activiteiten binnen de speciale beschermingszone, maar zich ook uitstrekt over activiteiten die daarbuiten worden verricht, voor zover die significante gevolgen hebben voor het te beschermen gebied.[7] De verplichtingen uit hoofde van artikel 6, tweede lid hebben een permanent karakter en zijn, anders dan die opgenomen in het derde en vierde lid van artikel 6, niet gekoppeld aan besluitvormingsprocedures. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de maatregelen die op grond van deze bepaling worden genomen in overeenstemming dienen te zijn met de doelstellingen van de richtlijn, maar ook met het evenredigheidsbeginsel. Daarbij zullen de factoren genoemd in artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn een rol spelen.[8] Tevens dient het preventiebeginsel te worden toegepast.

7. *Zie over de externe werking: Verschuuren 2001, p. 89.*

8. *Zie daarover de hiervoor opgenomen uiteenzetting over artikel 6, eerste lid.*

Het treffen van 'passende maatregelen' betekent dat moet worden gekeken naar maatregelen die nodig zijn in het licht van de doelstelling van de richtlijn (instandhouding van habitats en habitats van soorten). Daarbij mag rekening worden gehouden met economische, sociale en culturele factoren en met regionale en lokale omstandigheden. Concreet kan dit onder omstandigheden tot gevolg hebben dat, indien blijkt dat gerealiseerde projecten leiden tot een significante achteruitgang van de te beschermen waarden en soorten, alsnog beschermingsmaatregelen nodig kunnen zijn. Artikel 6, lid 2, van de richtlijn moet worden beschouwd als een resultaatsverplichting die de lidstaten ertoe verplicht ervoor te zorgen dat de gebieden niet achteruitgaan in hun kwaliteit als habitat.[9] Over de reikwijdte van de verplichting bestaat vooralsnog veel onduidelijkheid. Backes heeft de reikwijdte als volgt omschreven:

9. *HvJ EG 25 november 1999, C-96/98, Jur. 1999, p. I-8531.*

'De zelfstandige betekenis van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn lijkt beperkt te blijven tot ten eerste een eventueel bestaande verplichting tot het nemen van actieve beheersmaatregelen om te verzekeren dat de kwaliteit van habitats niet verslechtert, en ten tweede tot gevallen waarin voortzetting van bestaand gebruik storende factoren met een significant effect tot gevolg zou hebben. Uit artikel 6 lid 2 kan dus in bepaalde gevallen een plicht voortvloeien om bestaand gebruik te reguleren en te beperken. (...) Voorzover wordt betoogd dat bestaand gebruik in ieder geval kan worden voortgezet indien dit wordt gedekt door een vergunning, berust dit op een misverstand. Zelfs als bij de ver-

gunningverlening natuurbeschermingsbelangen mede in overweging zijn genomen, vrijwaart een dergelijke vergunning niet zonder meer van de noodzaak om eventueel maatregelen te nemen, bijvoorbeeld bij het gebruik meer rekening te houden met de aanwezige natuurwaarden, indien het gebruik feitelijk leidt tot een al dan niet langzame teloorgang van de door de Habitatrichtlijn beschermde ecologische waarden.'[10]

10. Backes 2000-a, p. 44.

De aard van de beschermingsmaatregelen verschilt per gebied. In de eerste plaats is de staat van belang waarin een gebied zich op het moment van de aanmelding (Habitatrichtlijngebieden) c.q. aanwijzing (Vogelrichtlijngebieden) bevindt. Deze staat moet worden behouden en indien de situatie zich niet wijzigt, dienen de maatregelen te zijn gericht op handhaving van die situatie. Treedt verslechtering op, dan dienen maatregelen te worden getroffen ter verbetering om de gunstige staat van instandhouding te kunnen realiseren. Ter verduidelijking van de begrippen 'kwaliteitsverslechtering' en 'significante verstoring' heeft de Europese Commissie een aantal criteria uitgewerkt in de Handleiding. Van kwaliteitsverslechtering in de zin van artikel 6, tweede lid is sprake in geval van afname van het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte, indien de benodigde structuur en functies van het gebied worden aangetast, en indien voor de in een gebied voorkomende soorten de staat van instandhouding volgend uit de aanwijzing afneemt. Verstoring treedt op indien uit populatiedynamische gegevens betreffende de soort in het gebied blijkt dat de soort het gevaar loopt in vergelijking tot de begintoestand niet langer een levensvatbare component van de natuurlijke habitat te zullen blijven.

- **Artikel 6 lid 3**
  'Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in een voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.'

- **Artikel 6 lid 4**
  'Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat

alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met de voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na het advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.'

De Europese Commissie heeft de gefaseerde beoordeling waarin het derde en vierde lid voorzien, beschreven in het document 'Assessments of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites' (hierna aangeduid als: assessmentdocument).[11] Het assessmentdocument heeft geen bindende status, maar beoogt handvatten te bieden aan alle betrokkenen bij plannen of projecten die in het licht van artikel 6, derde en vierde lid relevant zijn. De Europese Commissie onderscheidt vier fasen die hierna achtereenvolgens aan de orde komen. Daarnaast wordt als afzonderlijke fase onderscheiden de beoordeling of een plan of project doorgang moet vinden om dwingende redenen van groot openbaar belang.

11. *European Commission Environment DG, Assessments of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC, november 2001.*

Fase 1 Screening

De eerste fase die door de Europese Commissie wordt genoemd, de zogenaamde screening, blijkt niet met zoveel woorden uit de tekst van de richtlijn. Deze screening vormt een voorfase op de daadwerkelijke passende beoordeling. Tijdens deze eerste fase wordt het plan of project beschreven en wordt nagegaan of daarvan (indien relevant in combinatie met andere plannen of projecten) effecten worden verwacht binnen een speciale beschermingszone. Tevens kan worden bepaald of deze eventuele effecten significant zullen zijn. Uitsluitend indien uit de screening blijkt dat significante effecten zullen optreden, dient de hierna te bespreken passende beoordeling te worden uitgevoerd.

De Europese Commissie heeft in de Handleiding aangegeven dat aan de begrippen 'project' en 'plan' een ruime betekenis moet worden toegekend. Daarbij denkt de Commissie niet alleen aan gedetailleerde bestemmingsplannen, maar ook aan globalere plannen die als toetsingskader dienen voor vergunningverlening. Niet binnen de reikwijdte van het begrip 'plan' en dus buiten de reikwijdte van het derde en vierde lid vallen plannen die moeten worden aangemerkt als beleidsverklaring. Datzelfde geldt voor beheersplannen. Wat opvalt is dat artikel 6, derde lid een veel ruimere omschrijving geeft dan het tweede lid waar het gaat om de relevante effecten. Lid 3 spreekt in

zijn algemeenheid over (alle) significante effecten, terwijl het tweede lid betrekking heeft op significante verstoring en kwaliteitsverslechtering. Ook hier geldt echter dat de significantie samenhangt met de instandhoudingsdoelstelling van een gebied en dus niet in het algemeen kan worden aangegeven wanneer een effect significant zal zijn. Een andere afwijking ten opzichte van het tweede lid, is dat uit de richtlijntekst volgt dat bij beoordeling op grond van het derde lid rekening dient te worden gehouden met cumulatieve gevolgen. Uit de hiervoor aangehaalde formulering van het derde lid blijkt voorts dat hier, evenals bij de omschrijving in het tweede lid, sprake is van externe werking. Het gaat immers niet om activiteiten binnen het gebied, maar om gevolgen binnen het gebied.

Zowel bij de screening als bij de daarop volgende passende beoordeling, dient te worden uitgegaan van het voorzorgsbeginsel. Dit betekent dat niet slechts relevant is of vaststaat dat significante effecten zullen optreden, maar tevens zal moeten worden vermeld of een kans aanwezig is dat deze effecten optreden. Dit volgt ook reeds uit de Handleiding van de Europese Commissie waarin wordt aangegeven dat een passende beoordeling dient plaats te vinden, indien een kans bestaat op significante effecten.

Fase 2 Passende beoordeling bij significante effecten

Tijdens deze tweede fase van de beoordeling dient een nauwkeurige beschrijving van het plan of project te worden gegeven en dient te worden aangegeven welke elementen daarvan significante effecten zullen sorteren op binnen de speciale beschermingszone te beschermen waarden. Dit betekent dat dus ook een specifieke beschrijving van de vereiste bescherming binnen het gebied dient te worden opgenomen. Dit kan plaatsvinden aan de hand van ecologische informatie over het gebied, andere plannen die op het gebied betrekking hebben, eerder uitgevoerde onderzoeken, enzovoort. De effecten zullen in het licht van de geformuleerde instandhoudingsdoelstelling moeten worden beoordeeld. In deze fase kan tevens reeds aandacht worden besteed aan zogenaamde mitigerende maatregelen, waarmee de te verwachten effecten kunnen worden beperkt. Indien ondanks deze mitigerende maatregelen nadelige effecten resteren, dient een alternatievenonderzoek te worden uitgevoerd.

Fase 3 Alternatievenonderzoek

Indien een plan of project negatieve gevolgen heeft, dient een alternatievenonderzoek te worden verricht. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de vraag of een plan of project op een andere locatie kan worden gerealiseerd, dan wel of de doelstelling van het project op andere wijze kan worden gerealiseerd. Uit de Handleiding van de

Europese Commissie volgt dat economische criteria niet de doorslag mogen geven boven ecologische criteria.

Fase 4 Vaststelling dwingende redenen van groot openbaar belang

Vervolgens dient te worden beoordeeld of er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn waarom een project toch moet worden gerealiseerd. Bij prioritaire habitats kunnen alleen argumenten worden aangevoerd verband houdend met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten, dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang. De Europese Commissie geeft in de Handleiding aan dat het dient te gaan om op lange termijn persistente belangen. Daarnaast moet het gaan om publieke belangen, derhalve niet bijvoorbeeld de belangen van een individueel bedrijf.
Voorbeelden van dwingende redenen van groot openbaar belang zijn bijvoorbeeld de stabiliteit van dijken, maar ook woningbouw kan onder omstandigheden als zodanig worden aangemerkt.

Fase 5 Compenserende maatregelen

Indien een plan of project de toets aan voornoemde criteria kan doorstaan, dienen compenserende maatregelen te worden getroffen. De Commissie wordt hiervan in kennis gesteld. De Commissie geeft aan dat de volgende randvoorwaarden moeten worden gerespecteerd:

a. de maatregelen moeten verder gaan dan de reeds vereiste uitvoering van de richtlijnen;
b. de maatregelen moeten de soorten en habitats betreffen die negatief worden geraakt door een plan/project;
c. de maatregelen moeten dezelfde biogeografische regio betreffen in dezelfde lidstaat;
d. de maatregelen dienen te voorzien in functies vergelijkbaar met die waarop de selectiecriteria van de oorspronkelijke locatie zien. Een voorbeeld van een dergelijke compensatie is het kwalitatief verbeteren van ander gebied. Het gebied waarin wordt gecompenseerd moet vergelijkbaar van oppervlakte zijn;
e. de compensatiemaatregelen moeten operationeel zijn op het moment dat het oorspronkelijke gebied wordt aangetast, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet noodzakelijk is om de samenhang van Natura 2000 te verzekeren.[12]

Het compensatiegebied zal bovendien eenzelfde mate van bescherming dienen te krijgen als andere Natura 2000-gebieden. Het streven naar het mitigeren van nadelige effecten kan in sommige gevallen een uitweg uit deze situatie vormen.[13]

12. *The Habitat directive: Key concepts of article 6, Natura 2000, 2000/12, p. 4.*

13. *Zie over deze problematiek: Neumann 2002, p. 46.*

12.3 Implementatie van de Habitatrichtlijn

12.3.1 Soortenbescherming

De soortbeschermingsbepalingen uit de Habitatrichtlijn zijn omgezet in de Flora- en faunawet (Ffw) en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, en zijn alle op 1 april 2002 in werking getreden.[14] De artikelen 10 e.v. Ffw implementeren onder andere de verbodsbepalingen uit de artikelen 12 tot en met 15 van de Habitatrichtlijn. Wat betreft de implementatie van artikel 16 van de richtlijn, zijn de mogelijkheden tot vrijstelling en ontheffing op grond van de artikelen 65, 67, 68 en 75 Ffw van belang.

14. *Stb. 1998, 402.*

Artikel 65 Ffw voorziet in de mogelijkheid om bij AMvB beschermde inheemse diersoorten aan te wijzen die niet in hun voortbestaan worden bedreigd of dat gevaar lopen. Daarbij worden soorten onderscheiden die in het gehele land veelvuldig belangrijke schade aanrichten en die in delen van het land veelvuldig belangrijke schade aanrichten. Onder andere deze bepaling is uitgewerkt in het Besluit beheer en schadebestrijding dieren.[15] Bij ministeriële regeling kan worden toegestaan dat de grondgebruiker in afwijking van de verbodsbepalingen in artikel 9 tot en met 12 Ffw, handelingen als bedoeld in die artikelen (bijvoorbeeld doden, vangen, nesten uithalen) verricht op door hem gebruikte gronden of opstallen. De vrijstelling is uitgewerkt in de Regeling beheer en schade bestrijding dieren.[16] Deze vrijstelling betreft de bij artikel 2 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren aangewezen soorten opgenomen in bijlage 1 en 2 van dat Besluit en de handelingen mogen uitsluitend worden verricht ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij en wateren.

15. *Besluit van 28 november 2000, Stb. 521, houdende regels voor beheer en de bestrijding van schade aangericht door dieren (Besluit beheer en schadebestrijding dieren).*

16. *Regeling van de Staatssecretaris van LNV van 11 december 2001, Stcrt. 241 (Regeling beheer en schadebestrijding dieren).*

De artikelen 67 en 68 Ffw voorzien in ontheffingsbevoegdheden voor gedeputeerde staten. Gedeputeerde staten hebben op grond van artikel 67 Ffw de bevoegdheid te bepalen dat, wanneer geen andere bevredigende oplossing bestaat, door door hen aan te wijzen personen of categorieën van personen de stand van bij ministeriële regeling aan te wijzen beschermde inheemse diersoorten, of andere diersoorten of verwilderde dieren op door gedeputeerde staten aan te wijzen gronden kan worden beperkt:

a. in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid;
b. in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer;
c. ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, bedrijfsmatige visserij of wateren;
d. ter voorkoming van schade aan flora en fauna.[17]

17. *De uitwerking van deze bepaling heeft plaatsgevonden in het Besluit van 28 november 2000, Stb. 521, houdende regels voor beheer en de bestrijding van schade aangericht door dieren (Besluit beheer en schadebestrijding dieren), Regeling van de Staatssecretaris van LNV van 11 december 2001, Stcrt. 241 (Regeling beheer en schadebestrijding dieren) en provinciale verordeningen.*

Ten aanzien van beschermde inheemse dieren geldt dat geen afbreuk mag worden gedaan aan de gunstige staat van instandhouding. De soorten waarop deze bepaling betrekking heeft, zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling beheer en schadebestrijding dieren (zie ook artikel 2 van de bedoelde regeling). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om beverratten, konijnen en muskusratten. Gedeputeerde staten kunnen het besluit afhankelijk maken van een faunabeheersplan. Verder kan worden bepaald dat bepaalde personen of categorieën personen toegang hebben tot alle aangewezen gronden. Het verschaffen van toegang tot aangewezen gronden is bijvoorbeeld van belang bij de muskusrattenbestrijding. De artikelen 5 en 6 van het Besluit beheer en schadebestrijding dieren bepalen echter dat de toepassing van bepaalde vangstmiddelen pas is toegestaan indien de grondgebruiker schriftelijke toestemming heeft verleend voor het betreden van door hem gebruikte gronden of opstallen.[18]

Artikel 68 Ffw biedt aan gedeputeerde staten een bevoegdheid om, wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort, en voor zover niet op basis van een andere bepaling vrijstelling is of kan worden verleend, ontheffing te verlenen ten aanzien van beschermde inheemse diersoorten met het oog op dezelfde belangen als genoemd in artikel 67, met dien verstande dat in artikel 68 nog wordt bepaald dat bij AMvB in aanvulling daarop andere belangen kunnen worden aangewezen. Een ontheffing op grond van artikel 68 wordt in beginsel slechts verleend aan een faunabeheereenheid. Dit leidt uitzondering indien de noodzaak voor planmatige aanpak ontbreekt, bijvoorbeeld bij incidentele en lokale schade, alsmede indien een terrein wordt beheerd door een grote terreinbeheerder.[19] Artikel 68 Ffw is uitgewerkt in een aantal uitvoeringsregelingen.[20]

Artikel 75 Ffw bevat de grondslag voor een algemene, aanvullende vrijstelling(sbevoegdheid). Deze bepaling is nader uitgewerkt in een aantal uitvoeringsregelingen.[21] Op grond van het eerste lid kan bij of krachtens een AMvB vrijstelling worden verleend en op grond van het derde lid kan de minister ontheffing verlenen, voor zover gedeputeerde staten niet op grond van artikel 68 bevoegd zijn tot het verlenen van een ontheffing.

De in artikel 75 lid 1 bedoelde AMvB is het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten.[22] Op grond van artikel 15 van dit besluit wordt vrijstelling verleend van het verbod beschermde planten te beschadigen enzovoort (artikel 8 Ffw) en de voortplantings-, rust- en verblijfplaatsen van beschermde dieren te verstoren (artikel 11 Ffw) 'voor zover de betrokken handelingen worden verricht ten

18. *Zie toelichting op artikel 67 Ffw, Soons (in: Ffw losbladig commentaar).*

19. *Zie toelichting op artikel 68 Ffw, Soons (in: Ffw losbladig commentaar).*

20. *De uitwerking van deze bepaling heeft plaatsgevonden in het Besluit van 28 november 2000, Stb. 521, houdende regels voor beheer en de bestrijding van schade aangericht door dieren (Besluit beheer en schadebestrijding dieren), Besluit van 28 november 2000, Stb. 520, houdende regels ten aanzien van de jacht, gewijzigd bij Besluit van 11 maart 2002, Stb. 136 (Jachtbesluit), Besluit van 28 november 2000, Stb. 522, houdende regels ten aanzien van faunabeheereenheden en faunabeheerplannen (Besluit faunabeheer).*

21 Besluit van 28 november 2000, Stb. 525, houdende regels voor het bezit en vervoer van en de handel in beschermde dier- en plantensoorten (Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten), Regeling van de Staatssecretaris van LNV 5 maart 2002, Stcrt. 51 (Regeling vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten Flora- en faunawet), Regeling van de Staatssecretaris van LNV van 5 maart 2002, Stcrt. 51 (Regeling afgifte en kenmerken gesloten pootringen en andere merktekens), Regeling van de Staatssecretaris

van LNV 5 maart 2002, Stcrt. 51 (Regeling administratie bezit van en handel in beschermde dier- en plantensoorten).

22. Besluit van 28 november 2000, Stb. 525.

behoeve van het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers of graslanden, die niet worden gebruikt in het kader van normale agrarische bedrijfsvoering', op voorwaarde dat de groeiplaats van de betrokken planten of het leefgebied van de betrokken dieren, behouden blijft. Van de verboden om dieren te verwonden of opzettelijk te verontrusten, wordt geen vrijstelling verleend.

Artikel 75 lid 3 Ffw jo artikel 2 lid 2 Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten voorziet onder meer in de mogelijkheid ontheffing te verlenen 'ten behoeve van het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers en graslanden' (onder d).

12.3.2 Gebiedsbescherming

Aanwijzing speciale beschermingszones

Nederland heeft in 1998 en 1999 in totaal 76 Habitatrichtlijngebieden aangemeld bij de Europese Commissie. Deze lijst is echter naar de mening van Backes en Goedhart onvolledig. Momenteel wordt op het departement van LNV gewerkt aan een aanvulling van de lijst. Nederland heeft bij de selectie van de op de lijst op te nemen gebieden een ondergrens van 250 hectare aangehouden. Deze grens volgt niet uit de Habitatrichtlijn.[23] De nationale regelgeving wordt bij de procedure tot aanwijzing van speciale beschermingszones pas relevant in de derde fase. Daarbij is hoofdstuk V van de Natuurbeschermingswet 1998 van belang. Dit hoofdstuk biedt de grondslag voor de uitvoering van internationale verplichtingen. De artikelen uit dit hoofdstuk zijn inmiddels in werking getreden. Op grond van artikel 27 wijst de minister (van LNV) gebieden aan ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud, voor zover die verdragen of verplichtingen zulks met zich brengen. Uit de formulering 'wijst aan' kan worden afgeleid dat de minister in voorkomende gevallen van artikel 27 gebruik moet maken. De formulering van het artikel wijst op een verplichting, niet op een bevoegdheid, hoewel de wetsgeschiedenis daar niet eenduidig over is. Beleidsvrijheid ten aanzien van de aanwijzing is er slechts indien de internationale regeling daarin voorziet, hetgeen bij de aanwijzingen op grond van de Habitatrichtlijn niet het geval is.[24] De gebiedsaanwijzing op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 moet niet worden verward met een aanwijzing als beschermd natuurmonument zoals bedoeld in artikel 10 van de wet. Aan een gebiedsaanwijzing op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn op zichzelf geen rechtsgevolgen verbonden, terwijl dit bij een aanwijzing als beschermd natuurmonument wel het geval is. Dat betekent dat de 'artikel-27-gebieden' vervolgens nog op andere wijze beschermd zullen moeten worden. Artikel 27 geeft dan

23. Backes 2000-a, p. 13.

24. Freriks 2001.

ook alleen een bevoegdheidsgrondslag voor de aanwijzing van speciale beschermingszones die in fase drie van de aanwijzingsprocedure aan de orde zal zijn. De implementatie van de rechtsgevolgen van de aanwijzing (artikel 6 van de Habitatrichtlijn) is niet in deze bepaling geregeld. Op de implementatie van artikel 6 wordt thans ingegaan.

Omzetting van artikel 6

Zoals hierna zal worden uiteengezet, is de omzetting van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in de Nederlandse regelgeving thans gebrekkig. Het wetsvoorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet 1998, dat in paragraaf 12.3.3 wordt behandeld, beoogt aan deze problematiek een einde te maken. Hierna zal worden ingegaan op de regelgeving en beleidsstukken waarmee werd beoogd artikel 6 van de Habitatrichtlijn te implementeren. Opgemerkt wordt nogmaals dat de volledige implementatie van artikel 6 relevant wordt op het moment dat de speciale beschermingszones in de derde fase door de lidstaten zijn aangewezen. Artikel 6, tweede tot en met vierde lid zijn van belang op het moment dat de communautaire lijst zal zijn vastgesteld.

De Nederlandse regering heeft tegenover de Europese Commissie lange tijd het standpunt ingenomen dat de verplichtingen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn waren omgezet door middel van de (aanwijzing van beschermde natuurmonumenten ingevolge de) Natuurbeschermingswet enerzijds en het instrumentarium op grond van de WRO anderzijds. Deze opvatting hield ten aanzien van de verschillende onderdelen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, het volgende in:

Lid 1

Artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn is volgens het standpunt van de Nederlandse regering thans omgezet in artikel 12, 14 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet. De Natuurbeschermingswet heeft betrekking op de regulering van activiteiten binnen aangewezen natuurmonumenten. Ingevolge artikel 12 van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning of in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden, handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor (...) de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument (...). Deze vergunningplicht geldt voor gebieden die als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument zijn aangewezen:

Lid 2

De Nederlandse regering heeft aangegeven artikel 6 lid 2 te hebben geïmplementeerd via artikel 12 en 21, derde lid, van de Natuurbe-

schermingswet en artikel 10 en 14 van de Wet op de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen).

Lid 3
Ook ter implementatie van artikel 6 lid 3 heeft de Nederlandse regering verwezen naar de artikelen 12 en 21, lid 3, van de Natuurbeschermingswet.

Lid 4
Ten slotte is ook beoogd artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn te implementeren in artikel 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet, alsmede in het Natuurbeleidsplan en een aantal PKB's.

Zowel het spoor van de Natuurbeschermingswet als de ruimtelijke ordening is echter ontoereikend in het licht van de implementatieverplichtingen. In de vigerende Natuurbeschermingswet is de omzetting van de richtlijnverplichtingen gebrekkig. Het beschermingsregime van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is daarin niet expliciet verankerd. Bovendien is er niet in voorzien dat dit beschermingsregime, voor zover dit al in de wet is opgenomen, in alle gevallen van toepassing is in gebieden die zijn aangewezen als speciale beschermingszone ingevolge de Vogelrichtlijn en (in de toekomst) de Habitatrichtlijn. Hoewel met name het toetsingskader voor de vergunning in de Natuurbeschermingswet 1998 meer wordt toegesneden op de vereisten van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, gelden beide punten van kritiek ook voor het instrumentarium in deze wet.[25] De bepalingen met betrekking tot de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten en de vergunningplicht uit de Natuurbeschermingswet 1998 zijn overigens niet in werking getreden, zodat vooralsnog de Natuurbeschermingswet vigeert. Het hierna te bespreken wetsvoorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet 1998 beoogt aan de gesignaleerde knelpunten tegemoet te komen.[26]

De door de regering bedoelde implementatie in het instrumentarium van de WRO betrof met name de rol van PKB's en bestemmingsplannen. Aan de omzetting van de richtlijnverplichtingen via deze instrumenten, bleek echter een groot aantal haken en ogen verbonden te zijn, die wij hierna kort aan de orde zullen stellen. In de jurisprudentie is de PKB als instrument voor de omzetting van de richtlijnverplichtingen van de hand gewezen.[27] De reden daarvoor is dat in een PKB geen algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen.[28] Overigens is het streekplan niet als instrument voor de omzetting van de richtlijnverplichtingen opgeworpen. Nu PKB's met name niet als implementatie-instrument kunnen dienen wegens het ontbreken van

25. *Woldendorp 2002, p. 97; Backes 2000-a, p. 21 t/m 24 en p. 27 e.v.*

26. *Kamerstukken II, 2001/2002, 28 171.*

27. *Rb. Leeuwarden 17 juli 1998, AB 1998/405, m.nt. Backes, M en R 1998, nr. 89, m.nt. Backes, Vz ABRvS 27 mei 1999, AB 1999/358, m.nt. Backes, ABRvS 11 januari 2000, BR 2000, p. 404, AB 2000/301, m.nt. Backes, JB 2000/49, m.nt. Heringa, Pres. Rb. Breda, 6 november 2000, M en R 2001, nr. 27, m.nt. Verschuuren, JM 2001/12, m.nt. Lambers/Van der Meijden.*

28. *Zie hierover ook: Backes 2000-a, p. 20/21; Verschuuren 2001, p. 64.*

algemeen verbindende voorschriften, leken op het eerste gezicht betere mogelijkheden te bestaan voor implementatie van de richtlijnverplichtingen in bestemmingsplannen, aangezien daarin immers wel algemeen verbindende voorschriften zijn opgenomen. Ook het kader van het bestemmingsplan schiet op cruciale punten echter tekort als implementatie-instrument.[29]

29. *Backes 2000-a, p. 24 e.v.*

12.3.3 Wetsvoorstel tot herziening van de Natuurbeschermingswet 1998

Doel van het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 is met name om het wettelijk kader af te stemmen op de verplichtingen uit hoofde van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.[30] In het wetsvoorstel wordt de terminologie en het systeem van beoordeling waarin artikel 6 voorziet, grotendeels overgenomen. Dat geldt in ieder geval voor de in artikel 6 gehanteerde begrippen. Over het wetsvoorstel zijn de meningen verdeeld.[31] In het kader van onderhavig onderzoek is het in de eerste plaats van belang te wijzen op artikel 19a e.v. van het wetsvoorstel. De verplichtingen op grond van artikel 6, derde en vierde lid zijn vrijwel letterlijk overgenomen in artikel 19f, 19g en 19h van het wetsvoorstel. Daaruit blijkt al dat vraagstukken omtrent het systeem en de interpretatie van begrippen uit de richtlijn ook na herziening van de Natuurbeschermingswet 1998 geenszins tot het verleden behoren.

30. *Kamerstukken II, 2001/2002, 28 171.*

31. *Woldendorp 2002, p. 97, stelt dat het op het eerste gezicht geheel of grotendeels aan de kritiek van de Commissie tegemoetkomt. Kritischer is Veltman 2002, p. 101 e.v.*

Daarnaast wordt in artikel 19d e.v. van het wetsvoorstel een vergunningplicht ingevoerd voor plannen, projecten of andere handelingen die de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een speciale beschermingszone kunnen verslechteren of een verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. In beginsel zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag en in een aantal gevallen (zie artikel 19d van het wetsvoorstel) de Minister van LNV. Dit verbod behoudens vergunning geldt echter niet indien voor een activiteit een besluit is vereist ingevolge een bijzondere wet.[32] Daarbij kan het op het terrein van het waterbeheer gaan om vergunningen of andere typen besluiten. Is ingevolge een bijzondere wet een besluit vereist, dan dient het ingevolge die wet tot besluitvorming bevoegde bestuursorgaan, te toetsen aan het natuurbeschermingsbelang overeenkomstig artikel 19e e.v. van het wetsvoorstel. Dit houdt in dat rekening wordt gehouden met de gevolgen van de ingreep voor de speciale beschermingszone en met een eventueel op grond van artikel 19a of 19b vastgesteld beheersplan. Deze constellatie leidt dus tot een doorbreking c.q. uitbreiding van het toetsingskader van de bijzondere wet. Tevens kunnen aan het besluit op grond van de bijzondere wet voorschriften worden verbonden ongeacht de beperkingen die bij dat wettelijk voorschrift zijn gesteld. Indien een plan, project, of hande-

32. *Van een besluit ingevolge een bijzondere wet is bijvoorbeeld geen sprake bij meldingsplichtige bouwwerken. Deze kunnen echter wel onder de Natuurbeschermingswetvergunning vallen, indien de bouwactiviteit (significant) schadelijke effecten heeft binnen de beschermingszone.*

ling significant schadelijk effecten tot gevolg zal hebben dient de Habitattoets als bedoeld in artikel 19f tot en met 19h te worden doorlopen. Deze Habitattoets volgt als gezegd uit artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. In die gevallen krijgt de toets aan het natuurbelang een zwaardere betekenis in de belangenafweging. Aangezien de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet alleen aan de orde zal zijn indien een bijzondere wet niet in een besluit voorziet, zullen derhalve niet gedeputeerde staten, maar andere bestuursorganen veelal de afweging moeten maken die op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is vereist. Gedeputeerde staten houden op grond van artikel 19g, vijfde lid, van het wetsvoorstel via het verlenen van een verklaring van geen bezwaar, toezicht op de wijze waarop dit gebeurt.[33] Hoewel met het wetsvoorstel wordt beoogd het toetsingkader expliciet te verankeren in de Nederlandse regelgeving, lost dit voor de praktijk de problemen met toepassing van de richtlijnen niet op. Immers, steeds zal bij besluiten in het kader van een bijzondere wet moeten worden beoordeeld of de toets waar artikel 19 e.v. in voorziet, aldaar dient te worden uitgevoerd. Dit legt een zware druk op bestuurorganen. Bovendien geeft verankering van de begrippen uit de richtlijn voor de uitvoeringspraktijk nog geen helderheid over de inhoud die daaraan toekomt. Dit betekent dat, ook indien het voorliggende wetsvoorstel het Staatsblad zal bereiken, weliswaar aan de implementatieverplichtingen is voldaan, maar de begrippen uit de alsdan herziene Natuurbeschermingswet 1998 richtlijnconform zullen moeten worden uitgelegd.

33. *Veltman 2002, p.100.*

Artikel 19j van het wetsvoorstel geeft aan op welke wijze naar coördinatie van besluitvorming dient te worden gestreefd, indien voor een plan of project meerdere besluiten door afzonderlijke bestuursorganen dienen te worden genomen.

12.4 Gebreken in de implementatie

12.4.1 Soortenbescherming

Zoals hiervoor reeds werd aangegeven, bevat artikel 15 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten een algemene vrijstelling van het verbod beschermde planten te beschadigen enzovoort (artikel 8 Ffw) en de voortplantings-, rust- en verblijfplaatsen van beschermde dieren te verstoren (artikel 11 Ffw) 'voor zover de betrokken handelingen worden verricht ten behoeve van het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers of graslanden, die niet worden gebruikt in het kader van normale agrarische bedrijfsvoering', op voorwaarde dat de groeiplaats van de betrokken planten of het leefgebied van de betrokken dieren behouden blijft. Van de verboden om

dieren te verwonden of opzettelijk te verontrusten wordt geen vrijstelling verleend. Deze vrijstelling verdraagt zich niet met de richtlijnbepalingen. Ten eerste wordt niet de voorwaarde gesteld en daarmee ook niet aan de Europese voorwaarde voldaan, dat geen andere bevredigende oplossing mogelijk mag zijn. De vrijstellingsbepaling eist ook niet dat een handeling nodig moet zijn voor het beheer van een water enzovoort. Ten tweede is het zeer de vraag of het onderhoud van wateren en bijvoorbeeld niet in agrarisch beheer zijnde graslanden, is te scharen onder een van de in artikel 16 van de Habitatrichtlijn opgesomde redenen voor het kunnen verlenen van uitzonderingen. Dit zal niet in alle omstandigheden te kwalificeren zijn als een dwingende reden van groot openbaar belang. Artikel 15 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten komt dan ook in strijd met artikel 16 van de Habitatrichtlijn.[34]

34. *Backes/Rotmeijer 2002.*

Artikel 75 lid 3 Ffw jo artikel 2, lid 2, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten voorziet onder meer in de mogelijkheid ontheffing te verlenen 'ten behoeve van het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers en graslanden' (onder d). Ten aanzien van deze reden gelden dezelfde kritische opmerkingen als hiervoor zijn gemaakt ten aanzien van artikel 15 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Deze reden is niet te herleiden tot een EG-rechtelijk toegestane uitzonderingsreden en is dus in strijd met de Habitatrichtlijn.

12.4.2 Gebiedsbescherming

De omzetting van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is thans gebrekkig. Het wetsvoorstel herziening van de Natuurbeschermingswet 1998, dat in subparagraaf 12.3.3 is behandeld, beoogt aan deze problematiek een einde te maken. Hierna zal worden ingegaan op de betekenis van artikel 6 van de Habitatrichtlijn als gevolg van de onvolledige omzetting op dit moment. Opgemerkt wordt nogmaals dat de volledige implementatie van artikel 6 relevant wordt op het moment dat de speciale beschermingszones in de derde fase door de lidstaten zijn aangewezen. Artikel 6, tweede tot en met vierde lid zijn van belang op het moment dat de communautaire lijst zal zijn vastgesteld. Het eerste lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is relevant op het moment dat de minister de gebieden zal hebben aangewezen die op de communautaire lijst zullen worden opgenomen.

Artikel 6 lid 1

Aangezien slechts een deel van de gebieden die onder de werking van de Habitatrichtlijn als speciale beschermingszone zullen worden aangemerkt, als natuurmonument zijn of zullen worden aangewezen, oordeelde de Europese Commissie in de ingebrekestelling van 24 okto-

ber 2000 dat de Habitatrichtlijn met artikel 12 van de Natuurbeschermingswet onvoldoende is geïmplementeerd. Daarnaast heeft de Europese Commissie opgemerkt dat de Natuurbeschermingswetvergunning uitsluitend schadelijke handelingen kan weren, en geen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn vereiste, positieve beheermaatregelen kan opleggen. Artikel 14 van de Natuurbeschermingswet voorziet in de mogelijkheid om in overeenstemming met de eigenaar en/of gebruiker van het gebied een beheersplan vast te stellen en uit te voeren. Naar mening van de Europese Commissie is deze bepaling ontoereikend aangezien deze niet voor staatsnatuurmonumenten geldt en een dergelijk beheersplan bovendien niet kan worden voorgeschreven. Of dit laatste een reëel argument is, kan overigens worden betwijfeld aangezien voor gevallen waarin geen beheersplan wordt vastgesteld de hiervoor genoemde vergunningplicht geldt. Indien de bepalingen met betrekking tot vergunningplicht een correcte implementatie van artikel 6 zouden vormen, lijkt een beheersplan op vrijwillige basis met als vangnet de vergunningplicht niet om die reden problematisch.

Artikel 6 lid 2

De ontoereikendheid van de huidige Natuurbeschermingswet ter implementatie van de richtlijnverplichtingen is bij artikel 6 lid 1 reeds toegelicht. Het bestemmingsplan op grond van artikel 10 WRO is naar mening van de Europese Commissie geen toereikend instrument aangezien geen positieve beheersmaatregelen kunnen worden voorgeschreven. Een tweede complicatie betreft het feit dat overgangsrechtelijke bepalingen in de huidige vorm noodzaken tot het respecteren van bestaand gebruik, hetgeen in strijd is met artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn.

Bij gebreke van een correcte omzetting van deze bepaling in de Nederlandse regelgeving rijst de vraag welke verplichtingen uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeien voor de uitvoeringspraktijk. Daarbij komt met name betekenis toe aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 31 maart 2000.[35] In deze procedure stond een besluit van gedeputeerde staten van Noord-Holland ter discussie tot onthouding van goedkeuring aan een bestemmingsplan.[36] Het bestemmingsplan voorzag onder andere in een actuele planologische regeling voor een al langer bestaand militair terrein op het eiland Texel. Volgens een aantal appellanten in die zaak was het militair gebruik in strijd met de Vogelrichtlijn. In de uitspraak gaat de Afdeling in op de doorwerking van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling constateert allereerst dat de planonderdelen binnen de reikwijdte van dit artikellid vallen, aangezien dit mede betrekking heeft op bestaand gebruik. De Afdeling maakt vervol-

35. *ABRvS 31 maart 2000, BR 2000, p. 914, m.nt. Nijmeijer en Soppe, AB 2000/302, m.nt. Backes, JM 2000/138, m.nt. H.L.J. Zie hierover ook: Backes 2000-c, p. 157. Deze uitspraak betrof overigens deels een niet aangewezen gebied, maar de conclusie is mutatis mutandis van toepassing op wel aangewezen gebieden. De Afdeling ging er, in lijn met de toentertijd aanwezige jurisprudentie van het Hof van Justitie, nog vanuit dat artikel 6 van de Habitatrichtlijn ook van toepassing was op kwalificerende niet-aangewezen gebieden. Zie voor vergelijkbare overwegingen ook: ABRvS 22 februari 2001, AB 2001/280, m.nt. Backes, M en R 2001, nr. 102, m.nt. Verschuuren, JM 2001/71, m.nt. Van der Meijden, Vz ABRvS 17 augustus 2001, JM 2001/136, m.nt. Van der Meijden en Vz ABRvS 31 augustus 2001, 200104185/1, ABRvS 27 juni 2001, JM 2001/116, Pres. Rb. Leeuwarden 25 oktober 2000, M en R 2001, nr. 28, m.nt Bastmeijer, JM 2001, 13, m.nt. Van der Meijden, Vz ABRvS 11 mei 2000, JM 2000/108, m.nt. Van der Meijden, Vz ABRvS 30 augustus 2000, M en R 2001, nr. 39, m.nt. Verschuuren, JM 2000/151, m.nt. Van der Meijden, MR 2000, nr. 58.*

36. *Appellanten stelden beroep in aangezien de goedkeuring naar hun mening op*

gens een onderscheid tussen plandelen die als staatsnatuurmonument zijn aangewezen en plandelen die niet als zodanig zijn aangewezen.[37] Ten aanzien van de niet als staatsnatuurmonument aangewezen plandelen overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat op die delen algemeen verbindende voorschriften van toepassing zijn ter implementatie van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling komt na toetsing aan de terzake in de jurisprudentie van het Hof van Justitie ontwikkelde criteria tot het oordeel dat de in artikel 6, tweede lid opgenomen verplichting om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden, voor zover die factoren gelet op de doelstellingen van de richtlijn een significant effect kunnen hebben, in ieder geval wat betreft de grenzen van de aan de lidstaten gelaten beoordelingsvrijheid onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is, zodat voor de nationale rechter in zoverre een rechtstreeks beroep kan worden gedaan op dit artikellid.[38] In het besluit van gedeputeerde staten was niet ingegaan op de bedenkingen met betrekking tot artikel 6 van de Habitatrichtlijn en in zoverre berust dit besluit naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 Awb. Tevens wordt het bestreden besluit vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 Awb.
Met betrekking tot de plandelen die wel als staatsnatuurmonument zijn aangewezen, gaat de Afdeling nadrukkelijk in op de relatie tussen de vergunningplicht op grond van de Natuurbeschermingswet en de vaststelling van het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt in de eerste plaats dat de Natuurbeschermingswet geen regels bevat die uitdrukkelijk zijn bedoeld als implementatie van de verplichting ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden, voor zover die factoren een significant effect zouden kunnen hebben. De Afdeling is echter van mening dat de artikelen 12 en 16 van de Natuurbeschermingswet richtlijnconform kunnen worden geïnterpreteerd.[39] Wat betreft de als staatsnatuurmonument aangewezen plandelen, geldt het uit deze aanwijzing voortvloeiende richtlijnconform geïnterpreteerde rechtsregime. In het besluit van gedeputeerde staten is niet getoetst of het militair gebruik van deze plandelen zich verdraagt met de aanwijzing van deze plandelen als staatsnatuurmonument en het uit deze aanwijzing voortvloeiende richtlijnconform geïnterpreteerde rechtsregime. Ook op dit punt acht de Afdeling het bestreden besluit in strijd met artikel 3:46 en 3:2 Awb.

Vastomlijnde criteria voor de beoordeling van de passendheid van maatregelen zijn er derhalve niet. De Afdeling heeft in een uitspraak van 27 maart 2002 aan het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen voorgelegd. Een daarvan betreft de vraag naar de criteria voor

onjuiste gronden was onthouden.

37. *Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat onder de vigeur van de Natuurbeschermingswet 1998 het onderscheid tussen staats- en beschermde natuurmonumenten zal komen te vervallen.*

38. *Zie ook ABRvS 20 februari 2002, M en R kort 2002/99K, JM 2002/48, m.nt. Van der Meijden, Rb. Utrecht 6 september 2001, M en R 2001, nr. 55, m.nt. Verschuuren.*

39. *Zo ook ABRvS 30 augustus 2000, M en R 2001, nr. 39, m.nt. Verschuuren, ABRvS 22 februari 2001, M en R 2001, nr. 102, m.nt. Verschuuren.*

het maken van een passende beoordeling. Het is de vraag of het Hof daar een algemeen antwoord op kan geven, maar wellicht dat een op het specifieke geschil toegespitst antwoord ook voor andere gevallen een duidelijker richting kan geven. Verwacht mag worden dat het Hof bij beantwoording van deze vraag zal ingaan op de hiervoor aangehaalde criteria uit de Handleiding van de Europese Commissie, en op de betekenis van de begrippen kwaliteitsverslechtering en significante verstoring.

Artikel 6 lid 3

Ook ter implementatie van artikel 6 lid 3 heeft de Nederlandse regering verwezen naar de artikelen 12 en 21, lid 3, van de Natuurbeschermingswet (oud). Verwezen wordt naar hetgeen dienaangaande hiervoor is opgemerkt. Voorts heeft de Europese Commissie over de bepalingen in de Natuurbeschermingswet opgemerkt dat deze niet voorzien in een implementatie van de verplichting tot het maken van een passende beoordeling, toepassing van het voorzorgbeginsel en het rekening houden met cumulatieve effecten

Artikel 6 lid 4

Ten slotte is ook beoogd artikel 6, lid 4, van de Habitatrichtlijn te implementeren in artikel 12 en 21, derde lid, van de Natuurbeschermingswet (oud) alsmede in het Natuurbeleidsplan en een aantal PKB's. De implementatie via PKB's wordt in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak als ontoereikend aangemerkt. Diezelfde conclusie geldt beleidsstukken zoals het Natuurbeleidsplan. Behalve om de hiervoor reeds bij de andere artikelleden genoemde redenen waarom de Natuurbeschermingswet ontoereikend is voor de implementatie, merkt de Europese Commissie ten aanzien van artikel 6 lid 4 nog op dat geen van de in artikel 6 lid 4 genoemde elementen (alternatievenonderzoek, dwingende redenen van groot openbaar belang en compenserende maatregelen) in de Natuurbeschermingswet (oud) worden genoemd. Artikel 6 lid 4 is dan ook niet correct omgezet in de Natuurbeschermingswet.

De jurisprudentie van de Afdeling is niet eenduidig over de betekenis die thans aan het derde en vierde lid moet worden toegekend. Impliciet lijkt de Afdeling in sommige gevallen van rechtstreekse werking uit te gaan.[40] Soms laat de Afdeling echter ook uitdrukkelijk in het midden of van rechtstreekse werking sprake is. In een uitspraak van 22 februari 2001 gaat de Afdeling in op de vraag of een plan tot proefkweldering zich verdraagt met artikel 6 van de Habitatrichtlijn. De Afdeling constateert dat er grond is voor de verwachting dat significante effecten zullen optreden, en overweegt dienaangaande dat het plan niet strijdig is met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

40. *ABRvS 11 januari 2000, AB 2000/301, m.nt. Backes, BR 2000, p. 204, Pres. Rb. Breda 6 november 2000, M en R 2001, nr. 27, m.nt. Verschuuren, JM 2001/12, m.nt. Lambers/Van der Meijden, Vz ABRvS 11 mei 2000, JM 2000/108, m.nt. Van der Meijden.*

De Afdeling komt vervolgens tot eenzelfde conclusie met betrekking tot artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn en overweegt het volgende: 'Weliswaar gaat het in dit geval om een nieuw project en kan derhalve niet alleen worden volstaan met toetsing aan lid 2 van dit artikel, maar - ook als al wordt aangenomen dat lid 3 rechtstreeks werkt - betekent de afwezigheid van storende factoren met een significant effect dat dit lid niet van toepassing is'.[41] Backes betoogt in zijn noot onder deze uitspraak dat niet kan worden ingezien waarom artikel 6, derde en vierde lid niet rechtstreeks zouden kunnen worden toegepast, aangezien deze daarvoor concreet genoeg zijn. Dit is naar onze mening correct.

Hoewel de Afdeling soms expliciet of impliciet verwijst naar artikel 6, derde en vierde lid komt in de jurisprudentie in ieder geval niet uit de verf welke verplichtingen nu precies uit de bepalingen voortvloeien. Dit heeft ermee te maken dat de Afdeling in een aantal procedures waar dit vraagstuk speelde, evenals in de hiervoor aangehaalde overwegingen, concludeerde dat geen significante effecten te verwachten waren, waardoor de Afdeling niet toekwam aan de verdere toets aan de vereisten van het derde en vierde lid.[42]

Problematiek van algemene regels

Op grond van de Wm, Wvo, Gww en Wbb zijn voor een groot aantal gevallen algemene regels vastgesteld, als gevolg waarvan geen sprake meer is van een individuele beoordeling van de nadelige effecten als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Bij de totstandkoming van deze algemene regels is in het verleden geen aandacht besteed aan de verenigbaarheid met de eisen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn. In die gevallen voorziet een systeem van nadere eisen dan wel de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verplichtingen die zijn opgenomen in deze algemene regels, niet in de mogelijkheid om bij deze nadere beoordeling rekening te houden met de richtlijnverplichtingen. Deze nadere beoordeling dient immers plaats te vinden binnen het kader dat in de algemene regels is gesteld. In deze gevallen kan zich de situatie voordoen dat op grond van de algemene regel een activiteit is toegestaan, terwijl dit, bijvoorbeeld vanwege de bijzondere kwetsbaarheid van een gebied, strijd oplevert met de Habitatrichtlijn. De Evaluatiecommissie Wet milieubeheer heeft in het advies Natuurbescherming en de Wm voorgesteld om bij de opstelling van algemene regels ingevolge artikel 8.40 Wm rekening te houden met de mogelijkheid dat de inrichting nadelige gevolgen kan hebben voor beschermde dier- of plantensoorten of een beschermd gebied. Voorgesteld wordt om voor deze situaties het stellen van nadere eisen mogelijk te maken, dan wel de vergunningplicht te laten herleven.[43]

41. *ABRvS 22 februari 2001, AB 2001/280, m.nt. Backes, JM 2001/71, m.nt. Van der Meijden. Overwegingen van gelijke strekking kunnen worden aangetroffen in: ABRvS 5 september 2001, JM 2002/9, m.nt. Van der Meijden. De Afdeling toetste reeds eerder aan artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn zonder expliciet op de vraag naar de rechtstreekse werking van deze bepalingen in te gaan. Zie ABRvS 11 januari 2000, AB 2000/301, m.nt. Backes*

42. *Zie bijv. ABRvS 11 januari 2000, AB 2000/301, m.nt. Backes, ABRvS 10 februari 2000, M en R 2000/12, m.nt. Bastmeijer en Verschuuren, JM 2000/77, ABRvS 13 maart 2000, BR 2000/11, p. 912, m.nt. Soppe.*

43. *Advies van de Evaluatiecommisie Wet milieubeheer over de verhouding van de Wet milieubeheervergunning en algemene regels voor inrichtingen tot het ruimtelijke ordenings- en natuurbeschermingsinstrumentarium van belang voor inrichtingen met mogelijk nadelige gevolgen voor natuurgebieden en beschermde dier- en plantensoorten, 2002/8.*

12.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

12.5.1 Soortenbescherming

De soortbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn zijn, zo blijkt uit het bovenstaande, grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. In het kader van de tenuitvoerlegging van de soortbeschermingsbepalingen is aan waterbeheerders geen beslissingsbevoegdheid toegekend. Desondanks zullen ook waterbeheerders in de praktijk regelmatig met de soortbeschermingsbepalingen in aanraking komen, niet als besluitvormend bestuursorgaan, maar wel als uitvoerder van werkzaamheden waarvoor op grond van de Flora- en faunawet een ontheffing kan zijn vereist, indien deze werkzaamheden de staat van instandhouding van een beschermde soort aantasten. Daarbij kan worden gedacht aan het maaien van oevers, het verwijderen van oeverbegroeiing, graven van sloten/kanaaltjes, vangen en doden van beschermde diersoorten. De vrijstellingsregeling in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, is voor een deel in strijd met de Habitatrichtlijn. Voor zover dit het geval is, zal voor de betrokken activiteiten een ontheffing dienen te worden aangevraagd bij de Minister van LNV, waarbij de toets aan de criteria van de Habitatrichtlijn, zoals geïmplementeerd in artikel 75 Ffw wel kan plaatsvinden.

12.5.2 Gebiedsbescherming

Om de gevolgen voor de praktijk van de gebiedsbeschermende bepalingen uit de Habitatrichtlijn te kunnen beoordelen, is de hiervoor gehanteerde driedeling in fasen van de aanwijzingsprocedure van belang.

Fase 1

De procedure ten behoeve van de aanwijzing van speciale beschermingszones bevindt zich thans in de eerste fase. De Nederlandse regering heeft gebieden aangemeld, doch de Europese Commissie heeft nog geen lijst vastgesteld met gebieden die van communautair belang zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven dat de rechtsgevolgen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in deze fase nog niet van toepassing zijn. Wel moeten de lidstaten en hun organen zich, met het oog op artikel 10 van het EG-Verdrag, onthouden van activiteiten die het bereiken van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen. Deze verplichting rust ook op waterbeheerders bij de besluitvorming over activiteiten die nadelige effecten kunnen hebben op het, op grond van de Habitatrichtlijn, te beschermen gebied. De reikwijdte van deze onderzoeks- en motiveringsverplichting is niet helder. Aanbeveling aan de uitvoeringspraktijk is om in een situatie waarin deze verplichting aan de orde is, de verplichtin-

gen uit artikel 6 van de Habitattrichtlijn (de Habitattoets) na te leven, hoewel de verplichting daartoe nog niet bestaat. Toepassing van de richtlijnverplichtingen betekent dat in ieder geval geen situatie kan optreden waarin de verplichtingen in het licht van artikel 10 van het EG-Verdrag onvoldoende zijn nageleefd. Als relevante besluiten in dit verband kunnen bijvoorbeeld worden genoemd de Wvo-vergunning, Wwh-vergunning en de Gww-vergunning. In dit verband dienen de volgende stappen te worden gezet in het kader van de besluitvorming over potentieel schadelijke activiteiten.

a. In de eerste plaats dient bij binnenkomst van een aanvraag om een besluit of bij de voorbereiding van een ambtshalve te nemen besluit, te worden nagegaan of de aangevraagde activiteit plaatsvindt binnen een gebied dat is aangemeld op grond van de Habitatrichtlijn ofwel daarbuiten, maar mogelijk op dit gebied een nadelige effect kan hebben. Informatie over de op grond van de Habitatrichtlijn aangemelde gebieden en reden voor de aanmelding, kan worden verkregen bij het Expertisecentrum LNV te Wageningen en bij de regionale directies van LNV.
b. Indien een besluit mogelijk nadelige gevolgen kan hebben dient te worden beoordeeld of deze effecten kunnen worden gekwalificeerd als een activiteit die het bereiken van het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kan brengen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak blijkt dat op het bestuursorgaan dat een besluit neemt, een motiveringsplicht rust en een plicht om de informatie te vergaren die voor de beoordeling en de eventuele belangenafweging noodzakelijk is. De verplichting gaat niet zover dat nu al aan de verplichtingen van artikel 6 moet worden voldaan. Wel moet uit (de voorbereiding van) het besluit blijken dat het bestuursorgaan heeft onderzocht of de ten gevolge van het besluit toegestane activiteit, ernstig afbreuk kan doen aan de door de richtlijn beoogde bescherming. Indien dit niet is onderzocht, zal dit voor de rechter aanleiding (kunnen) zijn het besluit te vernietigen wegens strijd met artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht.

Opmerking: vooralsnog bestaat geen duidelijkheid over de vraag of artikel 10 van het EG-Verdrag ook zou moeten worden toegepast indien een gebied wel evident kwalificeert als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn, maar niet als zodanig is aangemeld. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 november 2002 oordeelde de Afdeling dat verweerders in de procedure (gedeputeerde staten) terecht hadden onderzocht of voor een gebied dat niet was aangemeld, maar dat wellicht wel had moeten worden aangemeld, het door de richtlijn voorgeschre-

ven resultaat in gevaar wordt gebracht. Of de Afdeling dit ook onder alle omstandigheden noodzakelijk acht, is echter onduidelijk.

Fase 2

Vooralsnog bestaat geen duidelijkheid over het moment waarop de communautaire lijst zal worden vastgesteld. Uitgaande van de huidige stand van de wetgeving betekent dit dat, ook na eventuele vaststelling van deze communautaire lijst, de implementatie van de rechtsgevolgen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn tekortschiet, en bij besluitvorming over activiteiten met mogelijk significante effecten op een op die lijst voorkomend gebied, geen nationaalrechtelijk kader aanwezig is, dat toereikend is voor de beoordeling van de gevolgen van de activiteit voor het betrokken gebied. In dit verband is van belang dat de Afdeling bestuursrechtspraak in een aantal procedures met betrekking tot de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn ten aanzien van speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn, heeft bepaald dat aan artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn rechtstreekse werking toekomt (zie hierna bij bespreking van de Vogelrichtlijn). Wat betreft artikel 6, lid 3 en 4 staat niet vast dat de Afdeling bestuursrechtspraak rechtstreekse werking aanneemt. De jurisprudentie ten aanzien van de rechtstreekse werking van deze bepalingen bij de bescherming van Vogelrichtlijngebieden is eveneens relevant voor Habitatrichtlijngebieden zodra de tweede fase intreedt. Hoewel niet vaststaat dat deze bepalingen volledig rechtstreeks werken, is het voor de praktijk aanbevelenswaardig daar zekerheidshalve wel vanuit te gaan. Voor de uitvoeringspraktijk betekent dit dat een aantal aspecten moet wordt beoordeeld (de Habitattoets).

Stap 1: In de eerste plaats moet bij binnenkomst van een aanvraag om een besluit of bij de voorbereiding van een ambtshalve te nemen besluit, worden nagegaan of sprake is van een gebied dat is geplaatst op de communautaire lijst. Indien dat het geval is, zal het voorgenomen plan/project op een aantal punten moeten worden beoordeeld.

Stap 2: Van belang is om te onderscheiden in bestaande activiteiten (artikel 6 lid 2) en nieuwe plannen en projecten (artikel 6 lid 3 en 4).

Stap 3: Vervolgens moet worden bezien of het gebied waarin te beoordelen activiteit plaatsvindt, is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument. Indien het gebied is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument vindt besluitvorming omtrent de toepassing van de beschermingsbepalingen uit hoofde van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in het kader van besluitvorming op grond van de Natuurbeschermingswet plaats. Voor artikel 6 lid 2 volgt dit expliciet uit de jurisprudentie van de Afdeling.

Artikel 12 van de Natuurbeschermingwet wordt in het licht van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn, richtlijnconform uitgelegd. Voor artikel 6 lid 3 en 4 volgt dit niet uit de jurisprudentie. Wij gaan ervan uit dat de Afdeling bestuursrechtspraak bedoelt dat, zodra het kader van de Natuurbeschermingswet aan de orde is, de Habitattoets in dat kader plaatsvindt. Dit betekent dat artikel 6 lid 3 en 4 binnen dat spoor rechtstreeks moeten worden toegepast. Artikel 12 van de Natuurbeschermingwet leent zich niet voor richtlijnconforme interpretatie in het licht van artikel 6 lid 3 en 4, aangezien cruciale elementen uit deze richtlijnbepalingen niet in de Natuurbeschermingswet kunnen worden ingelezen. Dit betekent dat de richtlijnverplichtingen uitsluitend doorwerken via het spoor van de Natuurbeschermingswet, en waterbeheerders in hun besluitvorming geen Habitat toets behoeven te verrichten. Is een gebied niet aangewezen als beschermd natuurmonument, dan dienen naar onze mening de verplichtingen op grond van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrichtlijn rechtstreeks te worden toegepast. Dit leidt bij artikel 6 lid 3 en 4 tot de volgende vervolgstappen.

Stap 4: Heeft het voorgenomen plan/project op zichzelf of in combinatie met andere (reeds gerealiseerde) plannen/ projecten een significant effect op de te beschermen habitat en de daarin voorkomende soort(en)? In het licht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak verdient het aanbeveling om ter voorbereiding van het te nemen besluit een rapportage te laten opstellen over de ecologische effecten. In dat verband is met name van belang dat de daarin gehanteerde toetsingscriteria voor de beoordeling van de significantie van effecten, zorgvuldig worden gemotiveerd. Indien geen significante effecten zullen optreden, is de Habitatrichtlijn voor de verdere beoordeling niet relevant. Indien dat wel het geval is, moet de volgende stap worden genomen.

Stap 5: Zijn er alternatieven voor de wijze van uitvoering of de gekozen locatie waar het plan/project wordt uitgevoerd? Zo ja, dan zal een redelijk alternatief voorrang moeten krijgen boven de uitvoering van het plan/project als gevolg waarvan significante effecten optreden. Zo nee, dan volgt de volgende stap.

Stap 6: Is er sprake van dwingende redenen van groot openbaar belang die uitvoering van de activiteit rechtvaardigen? Indien dat niet het geval is, mag de activiteit niet worden toegestaan. Indien dat wel het geval is, is de laatste stap aan de orde.

Stap 7: De compensatie van de nadelige effecten van het voorgenomen plan/project. Indien er geen compensatiemogelijkheden zijn, moet

worden nagegaan of een belang van hoger orde dan de Habitatbescherming doorgang van het plan of project kan rechtvaardigen.

Fase 3

Nadat de op de communautaire lijst voorkomende gebieden door de Minister van LNV zijn aangewezen als speciale beschermingszone zijn voor de uitvoeringspraktijk dezelfde stappen van belang als hiervoor bij fase 2 uiteen is gezet.

Wat betreft de situatie waarin bij de toepassing van algemene regels strijd kan ontstaan met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, merken wij op dat deze problematiek niet in de uitvoeringspraktijk kan 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, zal door waterbeheerders op dit moment niet aan de richtlijnverplichtingen kunnen worden voldaan.

Vogelrichtlijn 13

Overzichtskaart van de aangewezen Vogelrichtlijngebieden.
Door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (dd. 24 maart 2000).
Aan deze kaart kunnen geen rechten worden ontleend.

Richtlijn 79/407/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (Vogelrichtlijn, richtlijn 79/407)[1]

1. *Pb. L103.*

13.1 Algemene toelichting

Richtlijn 79/407/EEG inzake het behoud van de vogelstand heeft als doel om alle in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie in stand te houden. Aanleiding voor het opstellen van de Vogelrichtlijn vormde de snelle achteruitgang van populaties van een aantal vogelsoorten. Deze achteruitgang dreigde het biologisch evenwicht ernstig te verstoren. Deels kunnen natuurlijke omstandigheden van invloed zijn op populaties van vogelsoorten. Deze omstandigheden worden niet bestreken door de richtlijn. Daarnaast kunnen er menselijke activiteiten van invloed zijn. Daarbij kan worden gedacht aan verontreiniging en vernietiging van verblijfplaatsen, alsmede aan het vangen en vernietigen van vogels. De Vogelrichtlijn heeft een ruime reikwijdte en heeft niet alleen betrekking op bescherming van de vogels, maar beoogt ook bescherming van eieren, nesten en leefgebieden. Voor bepaalde soorten zijn speciale beschermingsmaatregelen nodig ten aanzien van de verblijfplaats om het voortbestaan en de voortplanting in het verspreidingsgebied veilig te stellen. Een doeltreffende bescherming van vogelsoorten is een grensoverschrijdend milieuvraagstuk dat een gemeenschappelijke inzet van de lidstaten vergt.
Om de beoogde bescherming gestalte te geven, verplicht de Vogelrichtlijn de lidstaten enerzijds om maatregelen te nemen die zich richten

op de directe bescherming van alle in het wild levende soorten (soortenbescherming) en anderzijds om maatregelen te nemen ter bescherming van de leefgebieden van de in bijlage I bij de richtlijn genoemde soorten (gebiedsbescherming). De meest geschikte leefgebieden voor de in deze bijlage genoemde soorten moeten worden aangewezen als speciale beschermingszone. Uit de kwalificatie als speciale beschermingszone vloeit de verplichting voort om maatregelen te nemen gericht op de instandhouding en bescherming van de binnen het aangewezen gebied voorkomende soort(en). Evenals de Habitatrichtlijngebieden maken de speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn worden aangewezen deel uit van Natura 2000. De implementatietermijn van de richtlijn is op 25 april 1981 verstreken.

13.2 Verplichtingen voor de lidstaten

13.2.1 Gebiedsbescherming

De Vogelrichtlijn maakt een onderscheid tussen twee typen beschermingzones. Artikel 3 van de Vogelrichtlijn verplicht de lidstaten om alle nodige maatregelen te nemen om voor alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang daarvan te beschermen, in stand te houden of te herstellen. Artikel 3, tweede lid geeft aan dat dit 'in de eerste plaats' plaatsvindt door middel van een viertal in dat artikellid genoemde maatregelen, waaronder de instelling van beschermingszones. Uit het systeem van de Vogelrichtlijn, met name de onderlinge samenhang tussen de artikelen 3 en 4, kan worden afgeleid dat het instellen van beschermingszones voor de soorten die onder de werking van artikel 3 van de Vogelrichtlijn vallen, een van de mogelijke maatregelen betreft, maar niet steeds is vereist. Dit kan tevens worden afgeleid uit het arrest van het Hof van Justitie van 13 juni 2002 waarin Ierland werd veroordeeld aangezien onvoldoende maatregelen waren getroffen om voor het moerassneeuwhoen (een soort die op grond van artikel 3 van de Vogelrichtlijn dient te worden beschermd) een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang daarvan te beschermen. Het Hof concludeert in dit arrest in algemene zin dat onvoldoende maatregelen zijn genomen, maar niet dat Ierland het leefgebied als beschermingszone had dienen aan te wijzen.[2] Kort gezegd, voor de soorten die onder werking van artikel 3 van de Vogelrichtlijn vallen, kan het instellen van een beschermingszone als maatregel worden genomen, maar het staat de lidstaten vrij om andere beschermingsmaatregelen te nemen.

2. HvJ EG 13 juni 2002, C-117/00 n.n.g.

Aanwijzing van speciale beschermingszones voor bijlage-I-soorten en trekvogels

De verplichting voor de lidstaten om door middel van de aanwijzing als speciale beschermingszone leefgebieden van de bijlage-I-soorten te beschermen, vloeit voort uit artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn. Daarin is bepaald dat de lidstaten verplicht zijn de, met name naar aantal en oppervlakte meest geschikte leefgebieden voor zeldzame, kwetsbare of anderszins bedreigde soorten die zijn opgenomen in genoemde bijlage, aan te wijzen als speciale beschermingszone. Eenzelfde verplichting vloeit voort uit artikel 4 lid 2 met betrekking tot gebieden waar geregeld trekvogels voorkomen. Daarbij wordt rekening gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar de richtlijn van toepassing is, ten aanzien van de broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Bij de aanwijzing mogen uitsluitend ornithologische criteria een rol spelen.[3] In dit verband heeft de IBA-lijst een richtinggevende functie (dit is de door de Europese Commissie opgestelde 'Inventory of Important Bird Areas in the European Community'). Deze lijst wordt gezien als een vermoeden van bewijs. Dit betekent dat, indien een gebied op deze lijst voorkomt, mag worden aangenomen dat het tot de meest belangrijke gebieden behoort, tegenbewijs daargelaten.[4] Het tegenbewijs kan betrekking hebben op een aantal aspecten. In de eerste plaats kan het zijn dat de lijst een onjuistheid bevat. Daarnaast kan de feitelijke situatie van een gebied inmiddels zodanig zijn verslechterd dat het niet meer tot de meest geschikte gebieden kan worden gerekend. Ook het omgekeerde kan zich voordoen, namelijk dat een gebied ten onrechte niet op de lijst is vermeld.[5]

3. *HvJ EG 11 juli 1996, M en R 1996, nr. 115, m.nt. Jans.*

4. *HvJ EG 19 mei 1998, C-3/96, AB 1998, 403, m.nt. Backes, en M en R 1998, nr. 68, m.nt. Jans.*

5. *Zie over dit onderwerp: Backes 2000-b, p. 298.*

Artikel 7 van de Habitatrichtlijn en artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn

Rechtsgevolgen van de aanwijzing als speciale beschermingszone

In de praktijk kunnen zich met betrekking tot de op de lidstaten rustende verplichting tot aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van artikel 4 van de Vogelrichtlijn twee situaties voordoen. De eerste situatie betreft die waarin een gebied als speciale beschermingszone kwalificeert en ook door een lidstaat als zodanig is aangewezen. Voor deze situatie worden de rechtsgevolgen van de aanwijzing geregeld in artikel 7 van de Habitatrichtlijn. Daaruit volgt dat artikel 6, leden 2, 3, en 4, van de Habitatrichtlijn van toepassing zijn op de ingevolge artikel 4 van de Vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones. Op artikel 6 van de Habitatrichtlijn is hiervoor, bij de bespreking van de Habitatrichtlijn ingegaan. Wij merken overigens op dat artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn niet van toepassing is op speciale beschermingszones die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen. Een met artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn ver-

gelijkbare verplichting is opgenomen in artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn. De Europese Commissie heeft in de ingebrekestelling van 24 oktober 2000 aangegeven dat aan de omzetting van artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn dezelfde gebreken kleven als aan de omzetting van artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn. Voor een bespreking van die gebreken wordt verwezen naar het hoofdstuk over de Habitatrichtlijn.

Het kan ook zo zijn dat een gebied weliswaar kwalificeert als speciale beschermingszone, maar desondanks niet door de lidstaat is aangewezen. Het Hof van Justitie heeft in een arrest van 7 december 2000 bepaald dat bij gebieden die niet als speciale beschermingszone zijn aangewezen, maar wel als zodanig kwalificeren niet artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de Habitatrichtlijn, maar het veel strengere artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn moet worden toegepast.[6] Deze bepaling verplicht de lidstaten passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels daar worden verstoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering of verstoring van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones moeten de lidstaten zich inzetten om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen. Uit artikel 4 lid 4 vloeit een vergaande beschermingsverplichting voort. Uit het arrest van het Hof van Justitie in de Leybuchtzaak volgt dat deze bepaling de lidstaten weinig ruimte laat voor maatregelen die de kwaliteit van de speciale beschermingszone doen verslechteren. Dit is slechts toegestaan, indien sprake is van buitengewone omstandigheden, te weten redenen in verband met een algemeen belang dat van hogere orde is dan het door de richtlijn nagestreefde belang op milieugebied. Economische, recreatieve en visserijbelangen worden door het Hof niet als zodanig beschouwd.[7] Indien deze belangen een bepaalde activiteit absoluut noodzakelijk maken, moeten deze in ieder geval tot een zo beperkt mogelijke aantasting leiden en dient de aantasting ter plaatse te worden gecompenseerd.

6. *HvJ EG 7 december 2000, C-374/98, M en R 2001, nr. 24, m.nt. Verschuuren.*

7. *HvJ EG 28 februari 1991, C-57/89, M en R 1992, nr. 36, m.nt. Jans.*

13.2.2 Soortenbescherming

Artikelen 5 tot en met 8

De verplichting van de lidstaten om zorg te dragen voor directe bescherming van soorten is neergelegd in artikel 5 tot en met 9 van de richtlijn. Deze bescherming moet bestaan uit maatregelen die verbieden:

a. (vervoer en bezit voor) verkoop van (delen van) vogels;
b. het houden van vogels die niet mogen worden gevangen of bejaagd;
c. het opzettelijk storen van vogels (voor zover dit van wezenlijke invloed is);

d. het opzettelijk vangen of doden;
e. het opzettelijk vernielen of beschadigen van nesten en eieren;
f. het wegnemen van nesten;
g. het rapen en in bezit hebben van eieren.

Ten aanzien van bepaalde soorten is de verkoop (soorten genoemd in bijlage III/1) of jacht (soorten genoemd in bijlage II) onder voorwaarden wel toegestaan. Daarbij moet wel worden bezien in hoeverre dit zich verdraagt met de instandhoudingsdoelstelling van de richtlijn. De in bijlage IV van de richtlijn genoemde methoden voor het vangen en doden van vogels dienen door de lidstaten te worden verboden. Uit de artikelen 5 tot en met 8 van de richtlijn vloeit derhalve voort dat de wetgeving van de lidstaten moet voorzien in een stelsel van verbodsbepalingen en beperkingen aan het vangen en doden van vogels. Opgemerkt dient te worden dat de Vogelrichtlijn, anders dan de Habitatrichtlijn, geen onderscheid maakt tussen prioritaire soorten en overige soorten. Op dit punt wordt bij de bespreking van de betekenis van artikel 6 van de Habitatrichtlijn voor speciale beschermingzones die op grond van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen, nog nader ingegaan.

Artikel 9

De richtlijn staat toe dat de regelgeving van de lidstaten voorziet in een ontheffingsmogelijkheid. Een dergelijke ontheffing mag alleen worden verleend op grond van de in artikel 9 van de richtlijn genoemde redenen. Deze betreffen bijvoorbeeld het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid, het voorkomen van schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren, en doeleinden van onderwijs en onderzoek. Bij de implementatie van de ontheffingsmogelijkheid moet worden aangegeven voor welke soorten mag worden afgeweken, welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan, en wie bevoegd is te beslissen over het verlenen van een ontheffing. Bij de besluitvorming omtrent ontheffingverlening dienen de volgende elementen aan de orde te komen. In de eerste plaats moet worden onderzocht of geen andere bevredigende oplossing bestaat. Dit impliceert dat, evenals bij de toepassing van artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn, een alternatievenonderzoek dient plaats te vinden. Bij ontstentenis van een alternatieve oplossing zal moeten worden getoetst of wordt voldaan aan de richtlijn. Artikel 9, eerste lid, van de Vogelrichtlijn geeft een opsomming van deze redenen, zoals de belangen van volksgezondheid en openbare veiligheid, veiligheid van het luchtverkeer, bescherming van flora en fauna.[8] De ontheffingsmogelijkheden op grond van de Vogelrichtlijn hebben een beperktere strekking dan die op grond van de Habitatrichtlijn, aangezien in de Vogelrichtlijn niet de mogelijkheid is opgenomen een ontheffing te verlenen wegens dwingende redenen van groot openbaar belang.

8. *Zie over deze systematiek: Verschuuren 2000, p. 24 e.v.*

13.3 Implementatie van de Vogelrichtlijn

13.3.1 Soortenbescherming

De soortbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn zijn evenals de soortbeschermingsbepalingen uit de Habitatrichtlijn, omgezet in de Flora- en faunawet (Ffw)[9] en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten, alle op 1 april 2002 in werking getreden. De artikelen 10 e.v. Ffw implementeren de verbodsbepalingen uit de artikelen 5 tot en met 8 van de Vogelrichtlijn. Wat betreft de mogelijkheden tot vrijstelling en ontheffing zijn de artikelen 65, 67, 68 en 75 Ffw van belang. Voor een algemene uiteenzetting van de bepalingen op grond van de Ffw verwijzen wij naar het hoofdstuk over de Habitatrichtlijn.

9. Stb. 1998, 402.

13.3.2 Gebiedsbescherming

Artikel 4, lid 1 en 2

Evenals (in de toekomst) voor de aanwijzing van Habitatrichtlijngebieden, biedt artikel 27, lid 1, van de Natuurbeschermingswet 1998 ook de bevoegdheidsgrondslag voor de aanwijzing van speciale beschermingszones op grond van de Vogelrichtlijn. Voor een nadere uiteenzetting over artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt verwezen naar de voorgaande beschouwing over de Habitatrichtlijn. De criteria voor aanwijzing als speciale beschermingszone zijn door de Minister van LNV geoperationaliseerd aan de hand van de IBA-1989-lijst en criteria uit hoofde van de Wetlandconventie. Een gebied komt op basis van deze criteria voor aanwijzing in aanmerking als het behoort tot de vijf belangrijkste gebieden voor vogelsoorten van bijlage I bij de Vogelrichtlijn en/of kwalificeert vanwege het feit dat minstens 1% van de biogeografische populatie van een of meer watervogelsoorten in dat gebied geregeld aanwezig is.[10] Bij de selectie van gebieden is gebruik gemaakt van de IBA-1994-lijst. Dit is de voor Nederland geactualiseerde IBA-1989-lijst. Bij het opstellen van deze lijst is één criterium gehanteerd dat niet voortvloeit uit de Vogelrichtlijn: alleen terrestrische gebieden die uit ten minste 100 hectare aaneengesloten gebied bestaan met een formele natuurstatus. Dit zijn gebieden die zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of in eigendom en/of beheer zijn bij een natuurbeschermingsorganisatie. Dit betekent dat gebieden die wel als meest geschikt moeten worden beschouwd zoals bedoeld in de Vogelrichtlijn, maar bijvoorbeeld in agrarisch gebruik zijn, niet worden aangemeld. Laatstgenoemd criterium is dan ook in strijd met de Vogelrichtlijn.[11] Er kan van worden uitgegaan dat aan de IBA-1994-lijst dezelfde betekenis toekomt als door het Hof van Justitie is toegekend aan de IBA-1989-lijst (zie hiervoor onder 13.2.1).

10. *Zie over de criteria de brief van de Staatssecretaris van LNV, TK 1999-2000, 26 800 XIV, nr. 86.*

11. *Zie over criteria voor aanwijzing: Backes 2000-a, p. 8-10.*

ARTIKEL 4, LID 1, VAN DE VOGELRICHTLIJN EN ARTIKEL 6, LEDEN 2, 3, EN 4, VAN DE HABITATRICHTLIJN

Rechtsgevolgen aangewezen gebieden

Voor de implementatie van artikel 6, tweede tot en met vierde lid, van de Habitatrichtlijn wordt verwezen naar het hoofdstuk over de Habitatrichtlijn. Het daar gestelde omtrent de implementatie van artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn geldt tevens voor de implementatie van artikel 4, eerste lid, van de Vogelrichtlijn.

Rechtsgevolgen niet-aangewezen gebieden

Voor zover gebieden niet zijn aangewezen, terwijl dit gelet op de verplichtingen uit hoofde van de Vogelrichtlijn, wel had moeten gebeuren, zijn de rechtsgevolgen uit artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn van belang. Deze zijn niet omgezet in de Nederlandse regelgeving. Daarvoor is van belang op welk moment een gebied als aangewezen heeft te gelden, op het moment dat het besluit van kracht wordt dan wel het moment dat het besluit formele rechtskracht heeft verkregen. Backes heeft dit vraagstuk in een annotatie gesignaleerd, maar laat de vraag onbeantwoord op welk moment er in het licht van het voorgaande sprake is van een aanwijzing.[12] De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt er in een uitspraak van 27 maart 2002 impliciet vanuit te gaan dat het moment bepalend is waarop het aanwijzingsbesluit van kracht wordt.[13] De Rechtbank Utrecht heeft dit standpunt eerder expliciet verwoord in een uitspraak van 6 september 2001.[14] Naar onze mening is dit standpunt ook correct. Dit betekent dat, nadat het aanwijzingsbesluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, de rechtsgevolgen uit hoofde van artikel 6 van de Habitatrichtlijn relevant zijn voor de speciale beschermingszone (welke betekenis daaraan toekomt, wordt hierna besproken) en het strengere regime van artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn niet langer relevant is. Uit de overwegingen van de Afdeling in de uitspraak van 13 februari 2002 blijkt dat wat betreft de grenzen van de aan de staat gelaten beoordelingsvrijheid, in ieder geval rechtstreeks een beroep kan worden gedaan op artikel 4, vierde lid, eerste volzin, van de Vogelrichtlijn. Van belang is op te merken dat momenteel door het Ministerie van LNV een aantal besluiten tot aanpassing c.q. uitbreiding van eerdere aanwijzingsbesluiten wordt voorbereid. Dit betekent dat voor de gebieden die nog zullen worden aangewezen, thans het voormelde strengere regime geldt.

Opmerkelijk is dat door de Afdeling slechts zeer summiere eisen worden gesteld aan beantwoording van de vraag of er sprake is van strijd met artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn. In een aantal uitspraken redeneert de Afdeling eenvoudigweg dat, gezien de aard en omvang van de activiteit, niet kan worden geconcludeerd dat niet is voldaan aan de betreffende bepaling.[15]

12. *Zie: Backes onder AB 2001/24.*

13. *ABRvS 27 maart 2002, JM 2002/76, m.nt. Van der Meijden. Zie ook nr. 7 van de annotatie van De Vries onder ABRvS 13 februari 2002, BR 2002, p. 496, m.nt. De Vries.*

14. *Rb. Utrecht 6 september 2001, M en R 2002, nr. 55, m.nt. Verschuuren.*

15. *Zie: ABRvS 20 februari 2000, M en R 2000, nr. 122, m.nt. Verschuuren, ABRvS 12 april 2001, M en R 2002, nr. 37, m.nt Verschuuren, ABRvS 3 oktober 2001, M en R kort, 7K, ABRvS 21 juni 2001, JM 2001, 115, m.nt. Van der Meijden.*

13.4 Gebreken in de implementatie

13.4.1 Soortenbescherming

Ook wat de implementatie van de Vogelrichtlijn betreft leidt artikel 15 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten tot problemen. Onder een van de restrictieve criteria van artikel 9 van de Vogelrichtlijn kunnen de ruime doeleinden van artikel 15 zeker niet worden gebracht. Artikel 15 komt dan ook in strijd met artikel 9 van de Vogelrichtlijn.

Artikel 75 lid 3 Ffw jo. artikel 2, lid 2, van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten voorziet onder meer in de mogelijkheid vrijstelling te verlenen 'ten behoeve van het onderhoud van wateren, waterkanten, oevers en graslanden' (onder d.). Dienaangaande gelden dezelfde kritische opmerkingen als hiervoor zijn gemaakt ten aanzien van artikel 15 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten. Deze reden is ons inziens niet te herleiden tot een EG-rechtelijk toegestane uitzonderingsreden en is dus in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn.

13.4.2 Gebiedsbescherming

In het voorgaande is bij de bespreking van de Habitatrichtlijn ingegaan op de gebreken bij de implementatie van artikel 6. Hetgeen daar is uiteengezet geldt tevens voor gebieden die zijn aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn. De gebreken in de implementatie van artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn zijn vergelijkbaar met de gebreken die zijn geconstateerd bij artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn. Tevens geldt het in dat hoofdstuk gestelde wat betreft het systeem van algemene regels, evenzeer ten aanzien van de Vogelrichtlijn.

13.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

13.5.1 Soortenbescherming

De soortbeschermingsbepalingen uit de Vogelrichtlijn zijn, zo blijkt uit het bovenstaande, grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. In het kader van de tenuitvoerlegging van de soortbeschermingsbepalingen is aan waterbeheerders geen beslissingsbevoegdheid toegekend. Desondanks zullen ook waterbeheerders in praktijk geregeld met de soortbeschermingsbepalingen in aanraking komen, niet als besluitvormend bestuursorgaan, maar wel als uitvoerder van werkzaamheden waarvoor op grond van de Flora- en faunawet een ontheffing kan zijn vereist, indien deze werkzaamheden de staat van instandhouding van een beschermde soort aantasten. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het maaien van oevers,

het verwijderen van oeverbegroeiing, graven van sloten/kanaaltjes, en het vangen en doden van beschermde diersoorten. Deze vrijstellingsbepaling geeft een generaal pardon voor het onderhoud van waterlopen en oevers, maar niet voor de verboden van artikel 9 (doden) en 12 (beschadigen eieren) Ffw. Voor laatstgenoemde activiteiten zal dan ook een ontheffing dienen te worden aangevraagd.

13.5.2 Gebiedsbescherming

Bij de gevolgen van de gebiedsbeschermende maatregelen op grond van de Vogelrichtlijn is in het voorgaande een tweedeling gemaakt. Deze werkt door naar de uitvoeringspraktijk.
In de eerste plaats kan het zijn dat een gebied is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn. In dat geval is het volgende van belang:

a. Indien het gebied is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument vindt besluitvorming omtrent de toepassing van de beschermingsbepalingen uit hoofde van artikel 6 van de Habitatrichtlijn in het kader van besluitvorming op grond van artikel 12 van de Natuurbeschermingswet plaats. Voor artikel 6 lid 2 volgt dit expliciet uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 12 van de Natuurbeschermingswet wordt in het licht van artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn richtlijnconform uitgelegd. Voor artikel 6 lid 3 en 4 volgt dit niet uit de jurisprudentie. Wij gaan ervan uit dat de Afdeling bestuursrechtspraak bedoelt dat, zodra het kader van de Natuurbeschermingswet aan de orde is, de Habitattoets in dat kader plaatsvindt. Dit betekent dat artikel 6 lid 3 en 4 binnen dat spoor rechtstreeks moeten worden toegepast. Artikel 12 van de Natuurbeschermingswet leent zich niet voor richtlijnconforme interpretatie in het licht van artikel 6 lid 3 en 4 aangezien cruciale elementen uit deze richtlijnbepalingen niet in de Natuurbeschermingswet kunnen worden ingelezen. Dit betekent dat de richtlijnverplichtingen uitsluitend doorwerken via het spoor van de Natuurbeschermingswet en waterbeheerders in hun besluitvorming geen Habitattoets behoeven te verrichten.
b. Indien een gebied niet als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument is aangewezen, zullen bij besluitvorming in het spoor van het waterbeheer artikel 6 lid 2 (bestaande activiteiten) of artikel 6 lid 3 en 4 (nieuwe plannen/projecten) rechtstreeks moeten worden toegepast. Voor de daarbij te nemen stappen verwijzen wij naar hetgeen in paragraaf 12.5.2 voor fase 2 ten aanzien van de Habitatrichtlijn is gesteld.

In de tweede plaats kan sprake zijn van een situatie waarin een gebied niet is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn maar wel voldoet aan de kwalificaties voor een dergelijke aanwijzing. Indien daarover twijfel bestaat, verdient het aanbeveling de IBA-1989-lijst en de IBA-1994-lijst te raadplegen teneinde na te gaan of de soort en het leefgebied van de soort daarop voorkomt. Is dat het geval, dan is het gebed hoogstwaarschijnlijk ten onrechte niet als beschermingszone aangewezen. In dat geval volgt uit artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn dat activiteiten in het gebied slechts mogen worden toegelaten als wordt voldaan aan de daar genoemde criteria. Dit betekent dat alleen belangen die van hogere orde zijn dan het door de Vogelrichtlijn beschermde belang een reden voor toelating kan zijn van een activiteit die wezenlijke invloed heeft op de in het gebied te beschermen vogelpopulatie. Allereerst zal in het kader van een te nemen besluit moeten worden vastgesteld of een activiteit een wezenlijke invloed heeft op het betrokken gebied en de daarbinnen voorkomende soort(en). Indien deze invloed wordt vastgesteld, zal moeten worden bezien of het belang bij de activiteit valt onder artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn. De belangen die als zodanig kunnen worden beschouwd, zijn hiervoor genoemd bij bespreking van artikel 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn. Voor de uitvoeringspraktijk betekenen deze strikte criteria een zware motiveringsplicht. Indien niet aannemelijk kan worden gemaakt dat een activiteit, gelet op de in dit artikel genoemde criteria, moet worden toegelaten, zal een besluit al snel stranden wegens strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. Opgemerkt is dat een aantal gebieden nog onder de werking van (een uitbreiding van) een aanwijzingsbesluit moet worden gebracht. Voor deze gebieden geldt tot het moment van bekendmaking van het aanwijzingsbesluit het strenge regime. Het verdient dan ook aanbeveling om, in die gevallen waarin een activiteit mogelijk nadelige gevolgen zal hebben voor een onder de Vogelrichtlijn aangewezen of aan te wijzen gebied, bij de regionale directie van het Ministerie van LNV of bij het Expertisecentrum van LNV te Wageningen te informeren naar eventueel nog in voorbereiding zijnde aanwijzingsbesluiten.

Voor de gevolgen van het systeem van algemene regels voor de uitvoeringspraktijk van het waterbeheer wordt verwezen naar paragraaf 12.5.2.

MER-richtlijn **14**

Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (MER-richtlijn, richtlijn 85/337)[1]

1. *Pb.* L175.

14.1 Algemene toelichting

Milieu-effectrapportage (MER) is een instrument dat erop is gericht het milieubelang een volwaardige plaats te geven in de overheidsbesluitvorming. Het fungeert als hulpmiddel bij besluitvorming over activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. De richtlijn is van toepassing op de milieu-effectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die gevolgen voor het milieu kunnen hebben (artikel 1, eerste lid). Onder project wordt verstaan: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, alsmede andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. De opdrachtgever is de aanvrager van een vergunning voor een particulier project of de overheidsinstantie die het initiatief tot een project neemt. Het begrip vergunning heeft in de richtlijn een ruime betekenis. Onder vergunning wordt verstaan een besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

De werkingssfeer van de richtlijn is op een aantal punten ingeperkt. Zo is de richtlijn niet van toepassing op projecten die bestemd zijn voor defensiedoeleinden en evenmin op projecten die in detail worden aangenomen via een specifieke nationale wet, aangezien de doel-

stellingen die met de onderhavige richtlijn worden nagestreefd, met inbegrip van de verstrekking van gegevens, dan worden bereikt via de wetgevingsprocedure.

14.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 2

Op grond van artikel 2 dienen lidstaten de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieu-effect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten. Deze milieu-effectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij het ontbreken hiervan, in andere procedures. In uitzonderlijke gevallen kunnen de lidstaten voor een project gehele of gedeeltelijke vrijstelling verlenen van de bepalingen van de richtlijn.

Artikel 3

Bij de milieu-effectbeoordeling wordt op grond van elk geval afzonderlijk en overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 11, op passende wijze een identificatie, beschrijving en beoordeling gegeven van de directe en indirecte effecten van een project op de volgende factoren:

a. mens, dier en plant;
b. bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
c. de interactie tussen de in a en b genoemde factoren;
d. de materiële goederen en het culturele erfgoed.

Artikel 4

Projecten die behoren tot de in bijlage I genoemde categorieën worden, behoudens in het geval daarvoor ontheffing is verleend als bedoeld in artikel 2 lid 3 onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 (artikel 4, eerste lid). Projecten van de in bijlage II genoemde categorieën worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, indien de lidstaten van oordeel zijn dat hun kenmerken dit noodzakelijk maken. Met het oog hierop kunnen de lidstaten bepaalde projecttypes specificeren die aan een beoordeling moeten worden onderworpen, of criteria en/of drempelwaarden vaststellen, die noodzakelijk zijn om te bepalen welke projecten van de in bijlage II genoemde categorieën moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10.

Artikel 5

Bij projecten die krachtens artikel 4 moeten worden onderworpen aan een milieu-effectbeoordeling, dienen de nodige maatregelen te worden getroffen om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in bijlage III bedoelde informatie verstrekt, voor zover:

a. de lidstaten deze informatie van belang achten in een bepaald stadium van de vergunningsprocedure en voor de specifieke kenmerken van een specifiek project of -type en van het milieu dat hierdoor kan worden beïnvloed;
b. de lidstaten, onder meer op grond van de bestaande kennis en beoordelingsmethoden, menen dat redelijkerwijs van een opdrachtgever mag worden verlangd dat hij de gegevens verzamelt.

Op grond van artikel 5, tweede lid moet de te verstrekken informatie ten minste behelzen:

a. een beschrijving van het project met informatie omtrent vestigingsplaats, aard en omvang;
b. een beschrijving van de beoogde maatregelen om belangrijke nadelige effecten te vermijden, te beperken en zo te verhelpen;
c. de nodige gegevens om de vermoedelijke significante milieu-effecten van het project te kunnen bepalen en beoordelen;
d. een niet-technische samenvatting van de gegevens zoals bedoeld bij a, b en c.

Artikel 6

De lidstaten treffen de nodige maatregelen zodat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheid inzake het milieu, met het project te maken kunnen krijgen, de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Met het oog daarop wijzen de lidstaten in het algemeen of per geval bij de indiening van de vergunningaanvragen de te raadplegen instanties aan. Deze worden in kennis gesteld van de krachtens artikel 5 verzamelde informatie. De wijze waarop deze raadpleging plaatsvindt, wordt door de lidstaten vastgesteld. Op grond van het tweede lid zien de lidstaten erop toe dat:

a. elke aanvraag voor een vergunning en de krachtens artikel 5 verzamelde informatie voor het publiek beschikbaar worden gesteld;
b. het betrokken publiek de mogelijkheid krijgt zijn mening te geven alvorens een aanvang wordt gemaakt met het project.

De bijzonderheden van deze voorlichting en deze raadpleging worden bepaald door de lidstaten, die met name naar gelang de bijzondere

kenmerken van de betrokken projecten of bouwplaatsen:

a. het betrokken publiek kunnen bepalen;
b. kunnen aangeven op welke plaatsen kennis kan worden genomen van de informatie;
c. nadere bijzonderheden kunnen vaststellen voor de wijze waarop het publiek kan worden voorgelicht, bijvoorbeeld via aanplakbiljetten, publicatie in de plaatselijke kranten, organisatie van tentoonstellingen met plattegronden, tekeningen, tabellen, grafieken, maquettes;
d. kunnen vaststellen op welke wijze het publiek moet worden geraadpleegd, bijvoorbeeld schriftelijk, via een openbare enquête;
e. passende termijnen voor de diverse fasen van de procedure kunnen vaststellen, teneinde te verzekeren dat er binnen een redelijk tijdsbestek een besluit wordt genomen (artikel 6, derde lid).

Artikel 7

Wanneer een lidstaat constateert dat een project aanzienlijke effecten kan hebben op het milieu in een andere lidstaat, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke effecten zou kunnen ondervinden, hierom verzoekt, doet de lidstaat op welks grondgebied het project wordt voorgesteld, de krachtens artikel 5 verzamelde informatie aan de andere lidstaat toekomen op hetzelfde tijdstip als hij deze informatie ter beschikking stelt aan zijn eigen onderdanen. Deze informatie dient als grondslag voor het in het kader van de bilaterale betrekkingen van beide lidstaten eventueel noodzakelijke overleg op basis van wederkerigheid en op voet van gelijkwaardigheid.

Artikel 8

In het kader van de vergunningsprocedure wordt rekening gehouden met de overeenkomstig de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie.

Artikel 9

Wanneer een beslissing is genomen, stelt (stellen) de bevoegde instantie(s) voor het betrokken publiek beschikbaar:

a. de inhoud van de beslissing en de eventuele voorwaarden daarvan;
b. de redenen en overwegingen waarop de beslissing is gebaseerd, wanneer dit is voorgeschreven bij de wetgeving van de lidstaten. De lidstaten stellen vast op welke wijze deze voorlichting geschiedt.

Indien een andere lidstaat overeenkomstig artikel 7 is geïnformeerd, wordt ook deze in kennis gesteld van de betrokken beslissing.

Artikel 10

De bepalingen van deze richtlijn laten onverlet de verplichting van de bevoegde instanties tot inachtneming van de door de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de vigerende rechtspraktijk opgelegde beperkingen ter bescherming van de industriële en commerciële geheimen, alsmede van het openbare belang.
Waar artikel 7 van toepassing is, zijn de toezending van informatie aan een andere lidstaat en de ontvangst van informatie van een andere lidstaat onderhevig aan de beperkingen die gelden in de lidstaat waar het project wordt voorgesteld.

14.3 Implementatie van de MER-richtlijn

De MER-richtlijn is geïmplementeerd in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage. Tevens zijn van belang de hoofdstukken 2, 14 (coördinatie) en 19 (openbaarheid) Wm. De MER-plicht kan in drie categorieën worden onderverdeeld die hierna aan de orde komen.

14.3.1 Verplichte MER

Voor de in artikel 4 lid 1 jo van de bijlage I van de richtlijn opgenomen projecten is het opstellen van een milieu-effectrapport verplicht. De uit deze bepalingen voortvloeiende verplichtingen zijn geïmplementeerd in artikel 7.2 lid 1 Wm en artikel 2, eerste lid jo, onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage. In onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage wordt aangegeven om welke projecten het gaat. Daarvoor zijn drempelwaarden vastgesteld en is aangegeven aan welke besluiten de MER-plicht is gekoppeld. Voor het terrein van het waterbeheer zijn bijvoorbeeld relevant de activiteiten genoemd in categorie 3 (werkzaamheden met betrekking tot waterwegen), categorie 12 (waterkeringen) categorie 15.2 (infiltratie of onttrekking), categorie 19 (werken voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden) en categorie 27 (wijziging waterpeil). De vraag aan welk besluit de MER-plicht is gekoppeld, is onder andere relevant voor het type MER dat wordt opgesteld.[2] Bij ruimtelijke plannen gaat het veelal over locatiekeuze, terwijl bij een MER ten aanzien van een vergunning op grond van de milieu- of waterwetgeving niet de locatiekeuze aan de orde is, maar de vraag of er alternatieven zijn voor uitoefening van de activiteit op de betreffende locatie. De betrokken locatie blijkt uit de aanvraag. De aanvraag zelf staat, indien daarin een keuze voor een locatie is gemaakt, slechts ter discussie voor zover de gekozen locatie van belang is voor de beantwoording van de vraag of het bevoegd gezag de vergunning heeft kunnen verlenen.[3]

2. *Zie hierover: Backes/Soppe 1996, p. 959 e.v.*

3. *ABRvS 21 januari 2000, AB 2000/129, m.nt. Soppe.*

Van belang is dat, indien een project in etappes wordt gerealiseerd die op zichzelf beschouwd niet onder de MER-plicht zouden vallen, in onderdeel A onder 2b van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage wordt bepaald dat ook de redelijkerwijs binnen afzienbare termijn voorziene uitbreiding van de capaciteit of oppervlakte bij beoordeling van de MER-plicht wordt betrokken. Deze bepaling moet ruim worden uitgelegd. Niet alleen uitbreidingen van capaciteit of oppervlakte vallen onder de reikwijdte van deze bepaling, maar ook andere in de voorzienbare toekomst te verwachten ontwikkelingen.[4]

4. *Bijv. Rb. 's-Gravenhage 10 april 1997, BR 1997, p. 663. Zie hierover: Backes, commentaar bij artikel 7.2 Wm, in: Wm losbladig commentaar.*

De verplichting tot het opstellen van een MER heeft een besluitblokkerende werking (artikel 7.27, eerste lid). Dit wil zeggen dat het bevoegd gezag een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden gemaakt, pas neemt indien een MER is opgesteld met toepassing van artikel 7.12 tot en met 7.26 Wm. Indien het gaat om een besluit op aanvraag dan wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten indien een MER ontbreekt, ofwel dit MER negatief is beoordeeld (artikel 7.28 Wm). Indien de MER is opgesteld, dient dit te worden betrokken bij de voorbereiding van het MER-plichtige besluit (artikel 7.35 Wm). De wijze waarop dit moet gebeuren leidt tot een aantal vragen omtrent de implementatie van artikel 8 van de richtlijn. Deze komen in paragraaf 14.4 aan de orde.

14.3.2 MER-beoordeling

Voor de in artikel 4, tweede lid jo, bijlage II van de richtlijn opgenomen projecten geldt een MER-beoordelingsplicht. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in artikel 7.4 lid 1 Wm en onderdeel D van bijlage I Besluit milieu-effectrapportage. In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage wordt aangegeven om welke projecten het gaat. Voor het waterbeheer zijn bijvoorbeeld van belang categorie 3 (werkzaamheden met betrekking tot waterwegen), categorie 12 (waterkeringen), categorie 15 (bronbemalingen, wijziging of uitbreiding infiltratie of onttrekking) en categorie 19 (werken voor de overbrenging van wateren tussen stroomgebieden). Daarvoor zijn drempelwaarden vastgesteld en is aangegeven aan welke besluiten de MER-plicht is gekoppeld. De te volgen beoordelingsprocedure is neergelegd in artikel 7.8a e.v. Wm. Het bestuursorgaan dat bevoegd is het besluit te nemen waaraan een eventueel op te stellen MER in onderdeel D is gekoppeld, beoordeelt de noodzaak van het opstellen van een MER. Voor de vraag of het noodzakelijk is een MER op te stellen, zijn de volgende aspecten van belang (artikel 7.8d, vierde lid):

a. de kenmerken van de activiteit;
b. de plaats waar de activiteit wordt verricht;
c. de samenhang met andere activiteiten ter plaatse;
d. de kenmerken van de gevolgen.

Deze criteria zijn niet cumulatief. Dit betekent dat niet aan alle criteria behoeft te zijn voldaan om een MER-plicht te concluderen. De criteria zijn in de wet opgenomen ter implementatie van bijlage III van de MER-richtlijn. Deze bijlage bij de richtlijn geeft echter een veel uitvoeriger omschrijving. Ter nadere duiding van de criteria kan bijlage III bij de richtlijn dan ook als handvat dienen.

Een beslissing krachtens artikel 7.8b lid 1 Wm, inhoudende dat geen milieu-effectrapportage is vereist, wordt door de Afdeling bestuursrechtspraak aangemerkt als beslissing inzake de procedure tot voorbereiding van een besluit, dat derden los van het voor te bereiden besluit niet rechtstreeks in hun belangen treft. Deze beslissing kan derhalve niet worden aangemerkt als appellabel besluit.[5]

5. *ABRvS 13 juli 2000, AB 2000/307, m.nt. Soppe.*

Hetgeen in paragraaf 3.2 is opgemerkt over artikel 3 van het Besluit milieu-effectrapportage, onderdeel A onder 2b van het Besluit milieu-effectrapportage, de typen MER's en de artikelen 7.27, 7.28 en 7.35 Wm, is hier van overeenkomstige toepassing.

Indien een project zowel onder onderdeel C als onderdeel D (zie hierna) van het Besluit milieu-effectrapportage valt, wordt uitgegaan van de MER-plicht als bedoeld in voormelde bepalingen (artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieu-effectrapportage).

14.3.3 Provinciale verordening

In aanvulling op hetgeen in artikel 7.2 lid 1 en artikel 7.4 lid 1 Wm en het Besluit milieu-effectrapportage is geregeld, kunnen provinciale staten op grond van artikel 7.6 Wm bij provinciale milieuverordening MER-plichtige activiteiten aanwijzen. Het moet daarbij gaan om activiteiten die niet reeds op grond van artikel 7.2 lid 1 Wm jo onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage als MER-plichtig zijn aangemerkt. In de provinciale milieuverordening dient te worden aangegeven aan welke besluiten de MER-plicht wordt gekoppeld. Voorts is het mogelijk om activiteiten die op grond van de in voorgaande paragraaf genoemde bepalingen aan een MER-beoordelingsprocedure moeten worden onderworpen, binnen de provincie aan de MER-plicht te onderwerpen. Dit volgt uit het gegeven dat artikel 7.2 lid 3 Wm van overeenkomstige toepassing is verklaard. Provinciale staten kunnen hogere of lagere drempels vaststellen dan die welke zijn opgenomen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage. De vraag is of bij een hogere provinciale drempel de MER-beoordelingsprocedure nog van toepassing is. Dit zou kunnen worden afgeleid uit de formulering van artikel 7.8e Wm waarin is aangegeven dat de artikelen 7.8a tot en met 7.8d Wm geen toepassing vinden ten aanzien van een activiteit, aangewezen in een AMvB krach-

tens artikel 7.4 Wm, voor zover die activiteit bij een provinciale milieuverordening overeenkomstig de beschrijving in de AMvB is aangewezen en het een besluit betreft dat ter zake van die activiteit bij die verordening overeenkomstig die maatregel is aangewezen. De regering gaat er in de toelichting op het Besluit milieu-effectrapportage echter vanuit dat met aanwijzing van een activiteit in de provinciale verordening de MER-beoordelingsprocedure geheel komt te vervallen.[6] Zie over de gevolgen hierna paragraaf 14.4.
Provinciale staten kunnen op grond van artikel 7.6 Wm uitsluitend voorzien in een MER-plicht met het oog op de bescherming van het milieu van binnen de provincie gelegen gebieden die van bijzondere betekenis zijn of waarin het milieu reeds in ernstige mate is verontreinigd of aangetast.

6. *Zie: Backes, commentaar bij artikel 7.4 Wm en Sievers, commentaar bij artikel 7.8e Wm, bewerkt door Backes, in: Wm losbladig commentaar.*

14.3.4 Ontheffing

Op grond van artikel 7.5 Wm kunnen de Ministers van LNV en VROM in bepaalde gevallen een ontheffing verlenen van de MER-plicht. De procedure die ingeval van een ontheffingsverzoek dient te worden doorlopen, is geregeld in hoofdstuk 3 van het Besluit milieu-effectrapportage. Gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de MER-plicht indien het activiteiten betreft die op grond van de provinciale milieuverordening aan de MER-plicht zijn onderworpen.

14.4 Gebreken in de implementatie

Op een aantal punten gaat de Nederlandse MER-regeling verder dan de richtlijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het onderzoeken van alternatieven, de advisering en het vaststellen van richtlijnen voor het opstellen van een MER. Ondanks verschillende aanpassingen van de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage resteert een aantal knelpunten bij de implementatie en uitvoering van de richtlijn.

14.4.1 Provinciale milieuverordening in relatie tot de MER-beoordelingsprocedure

Zoals hiervoor reeds kort werd aangeduid, rijst de vraag of, indien de provincie een hogere drempel aanwijst dan is opgenomen in onderdeel D van het Besluit milieu-effectrapportage, de MER-beoordelingsprocedure van toepassing blijft in de situatie dat de provinciale drempel niet wordt gehaald, maar de drempel van het genoemde onderdeel D wel. De wetgever heeft deze gedachte afgewezen, maar het achterwege laten van een MER-beoordeling bij een activiteit waarvoor dat volgens de bijlage wel is vereist, kan in strijd komen met de richtlijn. Immers, op dat moment vervalt een beoordelingsmoment voor situaties waarin het bevoegd gezag op grond van het Besluit milieu-effect-

rapportage een afweging over de noodzaak tot het opstellen van een MER zou moeten maken. Backes wijst erop dat dit probleem via richtlijnconforme interpretatie moet worden opgelost.[7]

7. *Zie hierover: Backes, commentaar bij artikel 7.6 Wm, in: Wm losbladig commentaar.*

14.4.2 Artikel 7.35 Wm versus artikel 8 van de MER-richtlijn

Backes heeft erop gewezen dat de Nederlandse MER-regeling in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn op problemen kan stuiten. Deze problematiek spitst zich toe op artikel 7.35 Wm. Uit artikel 7.35 lid 1 Wm (verruimde beslissingsbevoegdheid) vloeit voort dat bij het nemen van een besluit ter voorbereiding waarvan een MER is opgesteld, door het bevoegd gezag rekening wordt gehouden met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben. Het milieubelang heeft in deze afweging een gelijkwaardige positie ten opzichte van andere belangen. Behalve indien afdeling 3.5 Wm op de voorbereiding van het besluit van toepassing is, is het eerste lid slechts van toepassing voor zover de wettelijke regeling waarop het besluit berust zich daar niet tegen verzet (artikel 7.35 lid 2 Wm). Dit betekent dat in de laatstbedoelde gevallen de besluitvorming binnen het door de betrokken regeling beschermde belangenkader dient te blijven. Dit tweede lid van artikel 7.35 Wm geeft uitdrukking aan het zogenaamde specialiteitsbeginsel. Hieruit vloeit voort dat, ook indien op grond van een wettelijke regeling milieubelangen kunnen worden meegewogen, aan deze belangen ten opzichte van het belang of de belangen waarvoor de regeling in het leven is geroepen, geen doorslaggevende betekenis wordt toegekend.[8] Volgens Backes vloeit uit artikel 8 van de richtlijn echter niet alleen voort dat milieubelangen in de afweging moeten worden betrokken, maar eveneens dat milieubelangen niet principieel of structureel minder zwaar mogen wegen dan andere belangen en dat het resultaat van de afweging ook volledig in het besluit moet kunnen worden vertaald.[9] Toepassing van artikel 7.35 lid 2 Wm zou daarmee in strijd komen met artikel 8 van de MER-richtlijn. Backes heeft aangegeven dat de strijdigheid met artikel 8 van de richtlijn op drie manieren kan worden opgelost, te weten:

8. *Backes, commentaar bij artikel 7.35 Wm, in: Wm losbladig commentaar.*

9. *Backes 1993.*

a. het buiten toepassing laten van artikel 7.35 lid 2 Wm;
b. rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de richtlijn;
c. het van toepassing verklaren van afdeling 3.5 Awb in een concreet geval of op bepaalde categorieën besluiten overeenkomstig artikel 3:14 Awb.

Artikel 7.35 Wm voorziet erin dat, indien meerdere besluiten worden genomen, waarvan er slechts één met toepassing van afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid, de verruimde reikwijdte geldt voor dat besluit. Ook kan de brede afweging ertoe leiden dat activiteiten die volgens de

interpretatie van het toetsingskader van het betreffende besluit zouden moeten worden toegelaten, dienen te worden geweigerd. Backes onderscheidt twee situatie waarin men in praktijk kan oplopen tegen een onvoldoende ruime beslissingsbevoegdheid. In de eerste plaats kan zich het probleem voordoen dat met bepaalde milieubelangen in het geheel geen rekening mag worden gehouden. Ten tweede kan het zijn dat met een bepaald milieubelang wel rekening mag worden gehouden, maar dienaangaande door de wetgever normen zijn gesteld die in het licht van de resultaten van een MER niet ver genoeg gaan. Met name de tweede situatie leidt tot complicaties, aangezien de eerste situatie reeds door artikel 7.35 lid 3 Wm wordt opgelost. De wetgever, daarin gevolgd door de bestuursrechter, is van mening dat het niet de bedoeling is bestaande normen te doorkruisen. Datzelfde wordt in de praktijk aangenomen voor buitenwettelijke normen, zoals richtlijnen. Dit zou wel aan de orde kunnen zijn bij cumulatie van milieugevolgen ofwel indien de aard van de normstelling tot gevolg heeft dat met bepaalde soorten milieugevolgen geen rekening is gehouden. Backes meent echter dat artikel 8 van de MER-richtlijn tot doorkruising van vastgestelde milieunormen kan leiden, nu de richtlijn ook een individuele beoordeling vergt. Dit kan via richtlijnconforme interpretatie van artikel 7.35 lid 3 Wm dan wel rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de richtlijn worden opgelost.

Indien meerdere besluiten met toepassing van deze afdeling worden voorbereid, leidt dat er op grond van artikel 7.35 vierde en vijfde lid Wm toe dat een van die besluiten wordt aangewezen (bij AMvB) waarop de verruimde reikwijdte dient te worden toegepast. Wel mogen in dat aangewezen besluit slechts die voorschriften worden gesteld, die niet binnen de reikwijdte van de wettelijke bepalingen waarop de andere 3.5-besluiten berusten, kunnen worden gesteld. De aanwijzing als bedoeld in het vierde lid heeft plaatsgevonden in artikel 8 van het besluit MER. Daaruit vloeit onder andere voort dat artikel 8.1 Wm in voorkomende gevallen voorgaat boven een eventueel besluit op grond van artikel 3 Wvo. De regeling heeft in praktijk geen betekenis meer. De MER-(beoordelings)plicht is sterk gekoppeld aan het oprichten of veranderen van een inrichting. Voor bijvoorbeeld lozingen die niet plaatsvinden vanuit een inrichting is geen MER vereist.

14.4.3 Het omzeilen van de MER-plicht

Zowel onderdeel C als onderdeel D van het Besluit milieu-effectrapportage stellen drempelwaarden voor de MER-plicht. In de praktijk wordt op drie verschillende manieren getracht om de MER-plicht te omzeilen.

In de eerste plaats komt het voor dat een activiteit van zodanige omvang wordt aangevraagd dat deze net onder de grens van MER-

plicht valt. Nadat de activiteit van deze omvang is gerealiseerd, wordt vervolgens een aanvraag ingediend voor een uitbreiding van de activiteit. In die gevallen geldt in beginsel geen MER-plicht. De wetgever heeft de gedachte afgewezen dat wijzigingen of uitbreidingen van op zich niet MER-plichtige projecten, die een totale grootte bereiken die de drempelwaarde wel overstijgt, MER-plichtig zouden moeten zijn. Elk project moet op eigen merites worden beoordeeld. Beslissend voor de beoordeling is de inhoud van de aanvraag. De regering ziet het als taak van het bevoegd gezag en de rechter om op te treden tegen het gevaar dat door opknippen van activiteiten, de MER-plicht wordt omzeild. De mogelijkheid om tot op zekere hoogte een halt toe te roepen aan deze praktijk wordt geboden door het bepaalde in onderdeel A onder 2b van het Besluit milieu-effectrapportage (zie daarover paragraaf 14.3.1 en 14.3.2).[10] Ook afgezien van hetgeen in onderdeel A is geregeld wordt in de jurisprudentie rekening gehouden met te verwachten toekomstige ontwikkelingen.[11]

Ten tweede worden in de praktijk voorbeelden aangetroffen waar de feitelijke activiteit de drempelwaarde overstijgt, maar de aanvraag betrekking heeft op een activiteit onder de drempelwaarde. In een uitspraak van 20 maart 1995 oordeelde de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak dat voor de MER-plicht niet uitgegaan diende te worden van de aanvraag, maar van de werkelijke omvang van de activiteit in haar geheel.[12]

In de laatste plaats kan worden gewezen op de situatie waarin een MER-plichtige activiteit wordt gesplitst in een aantal, juridisch zelfstandig te beoordelen activiteiten die ieder afzonderlijk onder de drempelwaarde vallen. Dit komt met enige regelmaat voor bij intensieve veehouderijen die in verschillende inrichtingen worden ondergebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak toetst in die gevallen of er sprake is van één inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. Backes heeft erop gewezen dat de Afdeling tot nu toe geen halt toeroept aan deze handelwijze en het bestaan van meerdere inrichtingen aanneemt. De begrippen 'inrichting' als bedoeld in de Wm en 'activiteit' als bedoeld in het Besluit milieu-effectrapportage worden met andere woorden door de Afdeling gelijkgeschakeld. Het is de vraag of dit zich verdraagt met de richtlijn. De richtlijn gaat uit van beoordeling van 'projecten'. Er bestaat onduidelijkheid of het begrip project zodanig moet worden uitgelegd dat daarmee een 'inrichting' wordt bedoeld.[13]

10. *Over deze praktijk met verwijzingen naar kamerstukken en jurisprudentie: Backes, commentaar op artikel 7.2 Wet milieubeheer, in: Wm losbladig commentaar.*

11. *O.a. Rb. 's-Gravenhage 14 mei 1996, Gst. 1997, 7054, nr. 8 en Rb. 's-Gravenhage 10 april 1997, BR 1997/ 663. Zie hierover Backes, commentaar bij artikel 7.2 Wm, in: Wm osbladig commentaar.*

12. *Vz ABRvS 20 maart 1995, AB 1995/465, m.nt. Backes. Backes, commentaar bij artikel 7.2 Wm, in: Wm losbladig commentaar.*

13. *Backes, commentaar bij artikel 7.2 Wm, in: Wm losbladig commentaar.*

14.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

De uitvoeringspraktijk van het waterbeheer zal op punten geconfronteerd worden met de gevolgen van de MER-richtlijn:

a. De situatie waarin de provincie een hogere drempel aanwijst dan is opgenomen in onderdeel D van het Besluit milieu-effectrapportage. In dat geval kan het achterwege laten van een MER-beoordeling in strijd komen met de richtlijn. Immers, op dat moment vervalt een beoordelingsmoment voor situaties waarin het bevoegd gezag op grond van het Besluit milieu-effectrapportage een afweging over de noodzaak tot het opstellen van een MER zou moeten maken. Dit probleem kan via richtlijnconforme interpretatie worden opgelost.
b. Uitleg van artikel 7.35 Wm in het licht van artikel 8 van de EG-richtlijn. Er dient te worden verzekerd dat bij besluitvorming, indien daaraan het opstellen van een MER is voorafgegaan, een integrale afweging plaatsvindt en dat aan het milieubelang hetzelfde gewicht wordt toegekend als aan andere belangen. Dit kan worden bereikt door:
   - het buiten toepassing laten van artikel 7.35 lid 2 Wm;
   - rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de richtlijn;
   - het van toepassing verklaren van afdeling 3.5 Awb in een concreet geval of op bepaalde categorieën besluiten overeenkomstig artikel 3:14 Awb.
c. Daarnaast kan de in artikel 8 van de MER-richtlijn genoemde verplichting ertoe leiden dat vastgestelde milieunormen moeten worden doorkruist aangezien de richtlijn een individuele beoordeling vergt. Dit kan via richtlijnconforme interpretatie van artikel 7.35 lid 3 Wm dan wel rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de richtlijn worden opgelost.
d. Tenslotte zal bij een mogelijk MER-(beoordelings)plichtige situatie moeten worden bezien of met de aan een activiteit gegeven omschrijving de MER-(beoordelings)plicht niet ten onrechte wordt getracht de MER-(beoordelings)plicht te omzeilen.

Strategische MER-richtlijn 15

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (Strategische MER-richtlijn, richtlijn 2001/42)[1]

1 *Pb.* L197.

15.1 Algemene toelichting

De richtlijn heeft als doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen aan de integratie van milieu-overwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen (artikel 1). In de richtlijn wordt onder 'plannen en programma's' verstaan: plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan:

a. die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld, en
b. die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.

De milieubeoordeling waarover in de richtlijn wordt gesproken omvat het opstellen van een milieurapport. De beoordeling mondt uit in het milieurapport dat de informatie bevat als bedoeld in artikel 5 en bijla-

ge I bij de richtlijn (zie hierna). Met het milieurapport en de resultaten van het raadplegen van adviserende instanties en het publiek dient rekening te worden gehouden bij de besluitvorming. Tevens verplicht de richtlijn ertoe informatie te verstrekken over het besluit.

De implementatietermijn verstrijkt op 21 juli 2004. De in artikel 4 lid 1 bedoelde verplichting tot het doen uitvoeren van een milieubeoordeling (zie hierna paragraaf 2) is van toepassing op plannen en programma's waarvoor de eerste formele voorbereidende handeling plaatsvindt na de genoemde datum. Plannen en programma's waarvoor de eerste voorbereidende handeling vóór deze datum plaatsvindt en die later dan 24 maanden daarna worden aangenomen of ingediend ten behoeve van wetgeving, vallen onder de verplichting van artikel 4 lid 1 tenzij de lidstaten per geval beslissen dat dit niet haalbaar is, en het publiek van deze beslissing op de hoogte stellen.

De Strategische MER-richtlijn is van procedurele aard en de daarin vervatte voorschriften dienen ofwel te worden verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten, ofwel te worden opgenomen in specifiek hiervoor vastgestelde procedures. Teneinde overlapping van beoordelingen te voorkomen, dienen de lidstaten indien nodig, er rekening mee te houden dat de beoordelingen worden uitgevoerd op verschillende niveaus van een hiërarchie van plannen en programma's. Alle plannen en programma's die voor een aantal sectoren worden voorbereid en die een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten vermeld in de bijlagen I en II bij Richtlijn 85/337/EEG van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, en alle plannen en programma's waarvoor uit hoofde van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna is vastgesteld dat een beoordeling nodig is, kunnen aanzienlijke milieu-effecten hebben en dienen als regel aan een systematische milieubeoordeling te worden onderworpen. Zijn de plannen en programma's bepalend voor het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau of houden zij kleine wijzigingen van de bedoelde plannen of programma's in, dan moeten zij slechts worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Andere plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten zullen wellicht niet in alle gevallen aanzienlijke milieu-effecten hebben en dienen alleen te worden beoordeeld indien de lidstaten vaststellen dat zij zulke effecten kunnen hebben. Indien de lidstaten zulke vaststellingen doen, dienen zij rekening te houden met de in deze richtlijn opgenomen relevante criteria.

Wanneer de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, zoals Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, richtlijn 92/43/EEG, of Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die voldoen aan de voorschriften van de toepasselijke communautaire wetgeving, teneinde dubbele beoordelingen te vermijden.

15.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 3

1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben.
2. Onverminderd lid 3 wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's:
   - die worden voorbereid met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten, of
   - waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling is vereist uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van richtlijn 92/43/EEG (plannen die worden opgesteld met betrekking tot activiteiten in speciale beschermingszones op grond van de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn).
3. Voor de in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben.
4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieu-effecten kan hebben.
5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, dan wel door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieu-effecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de rele-

vante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieu-effecten door deze richtlijn zijn gedekt.

6. Bij het onderzoek per geval en bij de specificatie van soorten plannen en programma's, zoals bedoeld in lid 5, worden de in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties geraadpleegd.
7. De lidstaten zien erop toe dat de in lid 5 bedoelde vaststellingen, met inbegrip van de redenen waarom geen milieubeoordeling overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9 wordt verlangd, voor het publiek beschikbaar worden gesteld.
8. De volgende plannen en programma's vallen niet onder deze richtlijn:
   - plannen en programma's die uitsluitend bestemd zijn voor nationale defensie of noodsituaties;
   - financiële of begrotingsplannen en -programma's.
9. Deze richtlijn geldt niet voor plannen en programma's die worden medegefinancierd in het kader van de huidige respectieve programmeringsperioden van de verordeningen (EG) nr. 1260/1999 en (EG) nr. 1257/1999 van de Raad.

▸ Artikel 4

De milieubeoordeling wordt uitgevoerd tijdens de voorbereiding en vóór de vaststelling of onderwerping aan de wetgevingsprocedure van een plan of programma. De richtlijnverplichtingen kunnen worden verwerkt in bestaande procedures van de lidstaten voor de vaststelling van plannen en programma's ofwel worden opgenomen in procedures die worden vastgesteld om aan deze richtlijn te voldoen. Op grond van het derde lid van artikel 4 houden lidstaten, om overlapping van beoordelingen te voorkomen, voor plannen en programma's die deel uitmaken van een hiërarchie van plannen en programma's, rekening met het feit dat de beoordeling, overeenkomstig deze richtlijn, op verschillende niveaus van de hiërarchie wordt uitgevoerd. Hiertoe passen zij artikel 5 lid 2 en 3 toe, onder meer om overlapping van beoordelingen te voorkomen.

▸ Artikel 5

Een milieubeoordeling mondt uit in een milieurapport waarin de mogelijke aanzienlijke milieu-effecten van de uitvoering van het plan of programma alsmede van redelijke alternatieven, die rekening houden met het doel en de geografische werkingssfeer van het plan of programma, worden bepaald, beschreven en beoordeeld. Voor de voor dit doel te verstrekken informatie wordt verwezen naar bijlage I. Het rapport bevat, gelet op het bepaalde in het tweede lid van artikel 5, de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden, de inhoud en het detaillerings-

niveau van het plan of programma, de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt, en de mate waarin bepaalde aspecten beter op andere niveaus van dat proces kunnen worden beoordeeld, teneinde overlappende beoordelingen te vermijden. Lid 3 bepaalt dat relevante informatie over de milieu-effecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Gemeenschap is verkregen, kan worden gebruikt om de in bijlage I bedoelde informatie te verstrekken. De in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties worden geraadpleegd als een besluit wordt genomen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het milieurapport moet worden opgenomen (artikel 5, vierde lid).

Artikel 6

Het ontwerpplan of ontwerpprogramma en het overeenkomstig artikel 5 opgestelde milieurapport worden voor de in lid 3 bedoelde instanties en voor het publiek beschikbaar gesteld (artikel 6, eerste lid). Zij worden tijdig, daadwerkelijk en binnen een passend tijdschema de gelegenheid geboden om vóór de vaststelling, of vóór de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma, hun mening te geven over het ontwerpplan of -programma en het bijbehorende milieurapport. De lidstaten wijzen de te raadplegen instanties aan, die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieu-effecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen (artikel 6, derde lid). De lidstaten bepalen het publiek als bedoeld in lid 2, met inbegrip van het publiek dat door het besluitvormingsproces in het kader van deze richtlijn wordt of kan worden geraakt dan wel er belang bij heeft, met inbegrip van de relevante niet-gouvernementele organisaties, zoals organisaties die milieubescherming bevorderen en andere betrokken organisaties (artikel 6, vierde lid). De lidstaten stellen gelet op artikel 6, vijfde lid nadere regels vast voor de informatie en de raadpleging van de instanties en het publiek.

Artikel 7

1. Wanneer een lidstaat van oordeel is dat de uitvoering van een voor zijn grondgebied voorbereid plan of programma aanzienlijke milieu-effecten in een andere lidstaat kan hebben, of wanneer een lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan, hierom verzoekt, doet de lidstaat op het grondgebied waarvan het plan of programma wordt voorbereid vóór de vaststelling van dat plan of programma of vóór de onderwerping daarvan aan de wetgevingsprocedure, een exemplaar van het ontwerpplan of -programma en van het desbetreffende milieurapport aan de andere lidstaat toekomen.

2. Een lidstaat die uit hoofde van lid 1 een exemplaar van een ontwerpplan of -programma en milieurapport ontvangt, deelt de andere lidstaat mee of hij raadpleging wenst alvorens het plan of programma wordt vastgesteld of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen. In dat geval gaan de betrokken lidstaten tot raadpleging over met betrekking tot de mogelijke grensoverschrijdende milieu-effecten van de uitvoering van het plan of programma, en tot de maatregelen die worden overwogen om die effecten te beperken of teniet te doen.
   Waar dergelijke raadpleging plaatsvindt, komen de betrokken lidstaten gedetailleerde regelingen overeen om ervoor te zorgen dat de in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties en het in artikel 6 lid 4, bedoelde publiek in de lidstaat die aanzienlijke gevolgen kan ondergaan, binnen een redelijke termijn worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgen hun mening kenbaar te maken.
3. Als uit hoofde van dit artikel grensoverschrijdende raadpleging is vereist, komen de lidstaten aan het begin van die raadpleging een redelijke termijn overeen voor de duur van het overleg.

Artikel 8

Met het volgens artikel 5 opgestelde milieurapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de grensoverschrijdende raadpleging volgens artikel 7, wordt bij de voorbereiding en vóór de vaststelling of de onderwerping aan de wetgevingsprocedure van het plan of programma rekening gehouden.

Artikel 9

De lidstaten dienen er op grond van artikel 9, eerste lid op toe te zien dat, wanneer een plan of programma wordt vastgesteld, de in artikel 6 lid 3 bedoelde instanties, het publiek en elke uit hoofde van artikel 7 geraadpleegde lidstaat hiervan in kennis worden gesteld en dat onderstaande stukken aan hen beschikbaar worden gesteld:

a. het plan of programma zoals het is vastgesteld;
b. een verklaring die samenvat hoe milieu-overwegingen in het plan of het programma werden geïntegreerd en hoe, overeenkomstig artikel 8, met het volgens artikel 5 opgestelde milieurapport, de volgens artikel 6 gegeven meningen en het resultaat van de raadpleging volgens artikel 7 rekening werd gehouden en de redenen samenvat waarom is gekozen voor het plan of het programma zoals het is aangenomen, zulks in het licht van de andere redelijke alternatieven die zijn behandeld;
c. de monitoringsmaatregelen waartoe wordt besloten overeenkomstig artikel 10.

De nadere regels betreffende de hiervoor bedoelde informatie, worden door de lidstaten vastgesteld.

Artikel 10

1. De lidstaten gaan de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van plannen en programma's na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.
2. Om te voldoen aan de bepalingen van lid 1 kunnen, als dit passend is, de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.

Artikel 11

In artikel 11 van de richtlijn wordt de relatie met andere Gemeenschapsregelgeving aangegeven. Een krachtens de richtlijn uitgevoerde milieubeoordeling laat de voorschriften van richtlijn 85/337/EEG en alle andere regels van het Gemeenschapsrecht onverlet (artikel 11, eerste lid). Voor plannen en programma's waarvoor de verplichting om een milieubeoordeling uit te voeren gelijktijdig uit deze richtlijn en uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten voorzien in gecoördineerde of gezamenlijke procedures die aan de vereisten van de relevante Gemeenschapswetgeving voldoen, teneinde overlapping van beoordelingen te vermijden (artikel 11, tweede lid). Voor plannen en programma's die door de Europese Gemeenschap worden medegefinancierd, wordt de milieubeoordeling krachtens deze richtlijn uitgevoerd, in overeenstemming met de specifieke bepalingen van de relevante communautaire wetgeving (artikel 11, derde lid).

Bijlage I

De informatie welke krachtens artikel 5 lid 1 moet worden verstrekt, omvat, onverminderd artikel 5 lid 2 en lid 3, de volgende elementen:

a. een schets van de inhoud en de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere, relevante plannen en programma's;
b. de relevante aspecten van de bestaande situatie van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd;
c. de milieukenmerken van gebieden waarvoor de gevolgen aanzienlijk kunnen zijn;
d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, met inbegrip van met name milieuproblemen in gebieden die vanuit milieu-oogpunt van bijzonder belang zijn, zoals gebieden die op grond van de richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG zijn aangewezen;

e. de op internationaal, communautair of nationaal niveau vastgestelde doelstellingen ter bescherming van het milieu, welke relevant zijn voor het plan of programma, alsook de wijze waarop met deze doelstellingen en andere milieu-overwegingen rekening is gehouden bij de voorbereiding van het plan of programma;
f. de mogelijke aanzienlijke milieu-effecten, bijvoorbeeld voor biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde elementen;
g. de voorgenomen maatregelen om aanzienlijke negatieve effecten op het milieu van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen;
h. een schets van de redenen voor de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de beoordeling is uitgevoerd, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden (zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis);
i. een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen overeenkomstig artikel 10;
j. een niet-technische samenvatting van de in de bovenstaande punten verstrekte informatie.

Bijlage II

Criteria voor de vaststelling van de mogelijke aanzienlijke effecten zoals bedoeld in artikel 3, lid 5:

1. De kenmerken van plannen en programma's, in het bijzonder gelet op:
   - de mate waarin het plan of programma een kader vormt voor projecten en andere activiteiten met betrekking tot de ligging, aard, omvang en gebruiksvoorwaarden alsmede wat betreft de toewijzing van hulpbronnen;
   - de mate waarin het plan of programma andere plannen en programma's beïnvloedt, met inbegrip van die welke deel zijn van een hiërarchisch geheel;
   - de relevantie van het plan of programma voor de integratie van milieu-overwegingen, vooral met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling;
   - milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma;
   - de relevantie van het plan of programma voor de toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap (bijvoorbeeld plannen en programma's in verband met afvalstoffenbeheer of waterbescherming).

2. Kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed, in het bijzonder gelet op:
   - de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten;
   - de cumulatieve aard van de effecten;
   - de grensoverschrijdende aard van de effecten;
   - de risico's voor de menselijke gezondheid of het milieu (bijvoorbeeld door ongevallen);
   - de orde van grootte en het ruimtelijk bereik van de effecten (geografisch gebied en omvang van de bevolking die getroffen kan worden);
   - de waarde en kwetsbaarheid van het gebied dat kan worden beïnvloed gelet op:
     - bijzondere natuurlijke kenmerken of cultureel erfgoed;
     - de overschrijding van de milieukwaliteitsnormen of van grenswaarden;
     - intensief grondgebruik;
     - de effecten op gebieden en landschappen die door een lidstaat, door de Gemeenschap, dan wel in internationaal verband als beschermd gebied zijn erkend.

15.3 Implementatie van de Strategische MER-richtlijn

Zoals hiervoor is aangegeven, verstrijkt de implementatietermijn op 21 juli 2004. Het implementatietraject bevindt zich op dit moment in een voorbereidende fase.

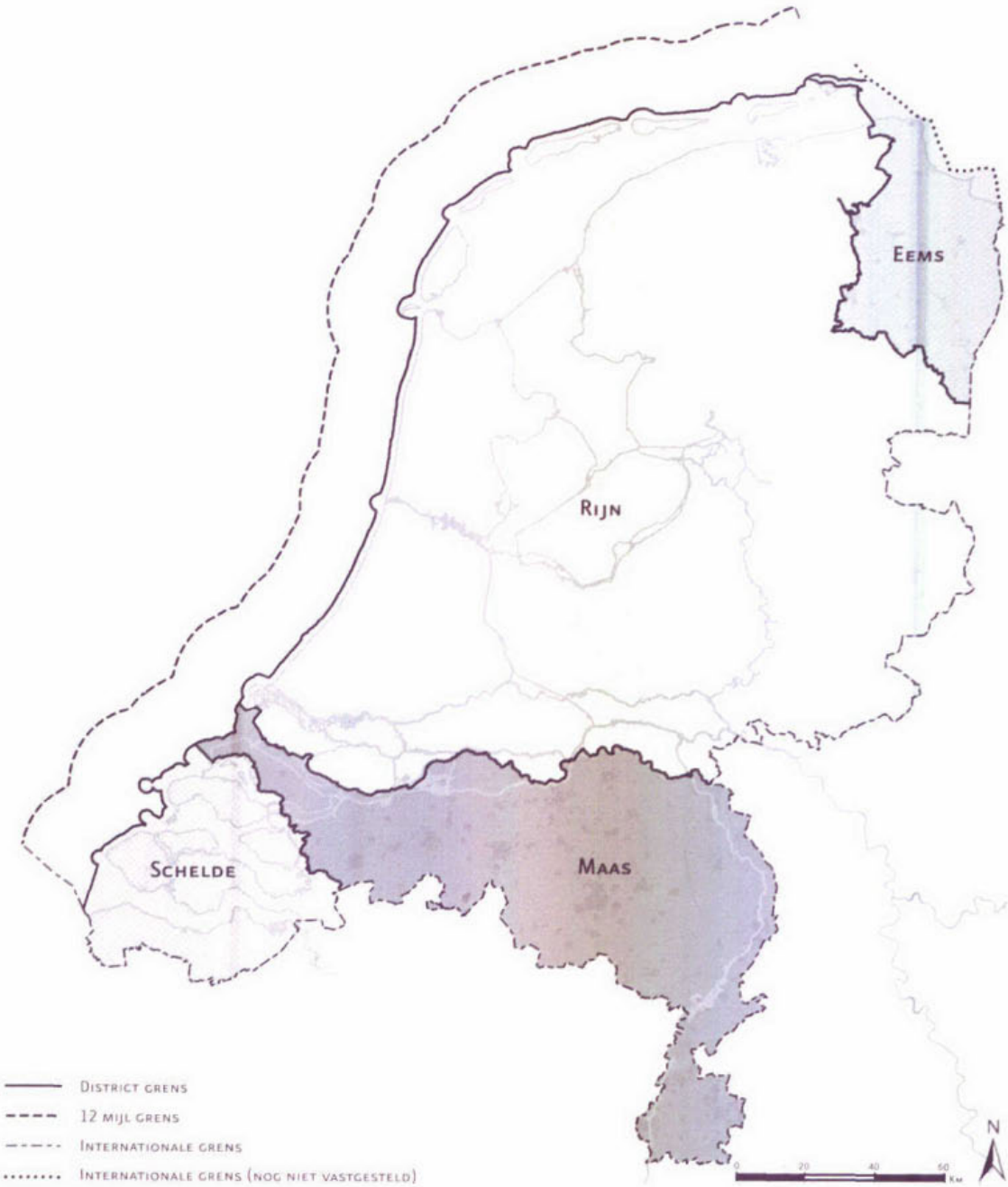
15.4 Gebreken in de implementatie

Aangezien de implementatietermijn niet is verstreken, kunnen zich op dit moment nog geen gebreken in de implementatie voordoen.

15.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Op dit moment hebben de verplichtingen die voortvloeien uit de Strategische MER-richtlijn nog geen gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. In deze situatie komt verandering zodra de richtlijn in de Nederlandse regelgeving is omgezet, dan wel de implementatietermijn verstrijkt.

Kaderrichtlijn water **16**



Voorlopige versie van de internationale stroomgebieddistricten in Nederland. *Bron: Rijkswaterstaat RIZA.*

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Kaderrichtlijn water, richtlijn 00/60)

16.1 Algemene toelichting

In de afgelopen jaren zijn internationaal initiatieven ontwikkeld om tot een meer samenhangend en integraal waterbeleid te komen. De bekendste organisatie op dit gebied is wellicht de Internationale Rijncommissie, die sinds 1950 bestaat. Sinds 1976 zijn het Rijnchemieverdrag en het Rijnzoutverdrag totstandgekomen. Na de ramp bij Sandoz in 1986, waarbij de Rijn door chemisch verontreinigd bluswater ernstig verontreinigd raakte, heeft men gekozen voor een samenhangende aanpak.[1] In 1992 werd het Verdrag van Helsinki gesloten in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE). Het verdrag ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren en beoogt wezenlijk nadelige effecten op het milieu in brede zin te voorkomen, te beheersen en te verminderen. Het Verdrag van Helsinki omvat ook de bescherming van grondwater. Het kent een aantal beginselen en gaat uit van een gecombineerde aanpak door middel van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen. Het Verdrag gaat uit van samenwerkingsovereenkomsten tussen oeverstaten van grensoverschrijdende waterlopen, die gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid en wederkerigheid. In dit kader moeten riviercommissies worden ingesteld. Onder meer als gevolg van het Verdrag van Helsinki zijn bijvoorbeeld de Internationale Commissies ter bescherming van de Maas en de

1. *Zie over deze ontwikkelingen Dieperink en Glasbergen 1999.*

Schelde totstandgekomen. Deze internationale ontwikkelingen zijn van belang geweest voor het Europese waterrecht en in het bijzonder voor de Kaderrichtlijn water.
Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de Europese Commissie in 1995 door de Raad en het Europees Parlement werd uitgenodigd om een meer samenhangend waterbeleid te ontwikkelen, waarmee eveneens werd voldaan aan internationale verplichtingen. De Kaderrichtlijn water is hier het resultaat van.

Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn water in werking getreden. De Kaderrichtlijn water beoogt het Europese waterbeleid transparanter en doeltreffender te maken. Dit gebeurt door een samenhangend wettelijk kader voor het waterbeheer te bieden, waarbij recht wordt gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Een dergelijk wettelijk kader was nodig. De huidige Europese waterregelgeving is een lappendeken van verschillende soorten richtlijnen, waarbij de onderlinge samenhang niet altijd even duidelijk is. Op 21 februari 1996 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over het te voeren waterbeleid binnen de Europese Gemeenschappen.[2] Dit was bedoeld als een discussie-document om inzicht te krijgen in de tekortkomingen van het tot dan toe gevoerde Europese waterbeleid en om te komen tot een betere onderlinge afstemming. Deze discussie heeft ertoe geleid dat de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie het erover eens waren dat het Europese waterbeleid gebaseerd zou moeten zijn op een integrale benadering. Deze benadering houdt in dat verschillende waterrichtlijnen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd worden in één regeling en dat de sectorale benadering wordt verlaten. De Kaderrichtlijn water is eveneens bedoeld om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit een aantal internationale verdragen. Het belangrijkste hiervan is het Verdrag van Helsinki uit 1992,[3] dat ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. De Kaderrichtlijn water kiest dan ook, evenals het Verdrag van Helsinki, voor een stroomgebiedbenadering waarbinnen het waterbeheer vorm dient te krijgen.

2. *COM (96), 59 def. 21 februari 1996.*

3. *Overweging 31 in de considerans.*

De Kaderrichtlijn water kent een ruime doelstelling en legt relaties met andere beleidsterreinen en andere richtlijnen. De in de richtlijn gekozen stroomgebiedbenadering kan consequenties hebben voor het bevoegd gezag en de planvorming. De Kaderrichtlijn water kiest voor stroomgebieden, stroomgebieddistricten en kent het stroomgebiedbeheersplan om het beleid in vast te leggen. De financiering van het waterbeleid dient te zijn gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler betaalt en is uitgewerkt in de terugwinning van de kosten voor waterdiensten. De Kaderrichtlijn water kent ambitieuze milieudoelstellingen die dienen te worden verwezenlijkt met behulp van in de richt-

lijn uitgewerkte instrumenten. Ook voor Europees niveau zijn er strategieën die moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

De projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn water houdt zich sinds enige tijd bezig met de implementatie van de richtlijn in het Nederlandse recht. Zij komt tot de volgende vragen die spelen bij de implementatie[4]:

'Wat zijn de gevolgen van deze nieuwe richtlijn voor een deltagebied als Nederland? Hoe verhoudt het ontwerp zich tot de Vierde nota waterhuishouding? Moet de nationale wetgeving worden aangepast? Kan het unieke Nederlandse systeem met zijn waterschappen gehandhaafd blijven? Wat zijn de gevolgen van de voorgestelde indeling in stroomgebieden?
Kunnen we voldoen aan de Europese regels voor waterkwaliteit? Wat wordt er gezegd over wateroverlast? En last but not least, hoe zit het met de financiën: strookt ons systeem van heffingen en verrekeningen met de Europese voorstellen?

In Nederland raakt de Kaderrichtlijn water aan ten minste tien verschillende wetten, van de Wet op de waterhuishouding tot de Natuurbeschermingswet. Die wetten ressorteren onder drie ministeries: LNV, V&W en VROM. De richtlijn gaat uit van een indeling in (internationale) stroomgebieden zoals bijvoorbeeld het stroomgebied van de Rijn. Voor het nationale deel van zo'n gebied is de aanwijzing vereist van een bevoegde hoogste autoriteit die toeziet op de uitvoering en op de naleving. Deze en andere kwesties zullen in een invoeringswet worden geregeld. Dit raakt verschillende overheden: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.
De huidige wetgeving verdeelt de bevoegdheden tussen deze overheden en verplicht hen om bij het opstellen van de periodieke plannen rekening te houden met elkaars maatregelen en doelstellingen. In grote lijnen kan dat zo blijven. In uiterste geval moet de minister van V&W als bevoegde autoriteit echter kunnen ingrijpen. Zoiets kan aan de orde zijn als het beleid van lagere overheden niet voldoende spoort met wat op Europees niveau wordt vereist. De nieuwe wetgeving zal daarom mogelijk aan de minister ruimere aanwijzingsbevoegdheden geven dan thans het geval is.

Belangrijkste conclusie van de projectgroep Implementatie Kaderrichtlijn water is dat met de bestaande Nederlandse wetgeving het meeste van de Europese Kaderrichtlijn water kan worden uitgevoerd. Men spreekt in dit geval ook wel van 'een nietje door de wetgeving'. Maar nog niet alles is geregeld. Zo is er de kwestie van de coör-

4. *Hierna volgt een uitgebreid citaat van conclusies van de projectgroep.*

dinerende bevoegdheden van de nationale autoriteit in het nationale deel van een stroomgebied versus de rol van de betreffende internationale riviercommissie. Wordt de internationale riviercommissie de coördinerende autoriteit en blijft de minister de baas? In het laatste geval moet de minister wel de besluiten die door de internationale riviercommissie worden genomen, verwerken in een programma van maatregelen voor het betreffende grondgebied.
Verder verschillen de in de Europese richtlijn vastgelegde inspraakprocedures voor het stroomgebiedbeheersplan van de Nederlandse praktijk. De Europese termijnen zijn veel langer en de inspraak betreft alleen de diverse samenvattingen van de maatregelen en niet de maatregelen zelf.

Stroomgebieden

De Europese richtlijn verplicht de lidstaten tot een indeling in stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied 'waar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt'. Voor een deltagebied als Nederland betekent dit dat al het grondgebied tot een internationaal stroomgebied gaat behoren: dat van de Rijn, van de Maas, van de Schelde of van de Eems. Het gaat daarbij niet alleen om zoet oppervlaktewater, maar ook om diep en ondiep grondwater en om kustwateren. Daarom wordt ook de Noordzeekust als apart stroomgebied aangewezen.
Behalve van stroomgebieden is er ook sprake van stroomgebieddistricten. Dat zijn gebieden 'van land en zee bestaande uit een of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren'. In de Nederlandse situatie valt elk stroomgebied samen met een stroomgebieddistrict.
De uitwerking per stroomgebieddistrict stuit nog op wat problemen. Diep grondwater bijvoorbeeld overschrijdt nationale grenzen. De richtlijn bepaalt dat verschillend diep en ondiep grondwater aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Dat is technisch moeilijk, maar ook het goed op elkaar laten aansluiten van de bestuurlijke organisatie, van de verschillende plannen en van de informatievoorziening over het grondwater zal veel inventiviteit vergen.
Een ander probleem vormen de Rijn en de Maas. Ze monden uit in hetzelfde estuarium waar het water van beide rivieren zich met elkaar vermengt. Hydrologisch gezien is er dan ook geen scherpe grens te trekken. Voor het waterbeheer van deze rivieren bestaan echter al wel afzonderlijke internationale verdragen met bijbehorende internationale riviercommissies.
De taak van de internationale riviercommissies zal overigens complexer en omvangrijker worden. Het stroomgebied van de Rijn bijvoorbeeld is uiteraard veel groter dan de rivier zelf. Op dit moment echter, beperken

de internationale rivierverdragen zich tot de rivier zelf. De talloze zijrivieren en stroompjes vallen thans niet onder deze verdragen.
De richtlijn vereist ook dat alle kustwateren aan een bepaald stroomgebied worden toegewezen. Het ligt in de rede dat ze bij het dichtstbijzijnde stroomgebied worden ondergebracht. Zo gezien behoort het Waddengebied tot het stroomgebied van de Rijn en valt het Dollardgebied onder de Eems.
Verder moet nog worden vastgesteld of, als gevolg van de Europese richtlijn, de grens van het kustwater zover in zee opschuift dat dit consequenties heeft voor de bestaande afspraken over het storten van baggerspecie in zee. Nu valt de regulering van deze activiteit nog onder het OSPAR-verdrag uit 1992 inzake de bescherming van de Noordoost-Atlantische Oceaan. Bij het opschuiven van de zeewaartse grens zou deze activiteit ook onder de reikwijdte van de Europese richtlijn komen te vallen.
De richtlijn kiest voor een integrale benadering van het waterbeheer en rekent daarom naast waterkwaliteit, bescherming en duurzaam gebruik, ook het tegengaan van droogtes en overstromingen tot zijn doelstellingen. In de uitwerking van de richtlijn komt dit laatste aspect vrijwel niet aan bod. Wat de waterkwantiteit betreft beperkt de richtlijn zich tot het grondwater, terwijl er voor het oppervlaktewater in dit opzicht alleen bepalingen zijn opgenomen over de waterkwaliteit.

Afstemming beleidsplannen

Met de Minister van V&W als hoogste bevoegde coördinerende autoriteit kunnen in het algemeen de huidige verhoudingen tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten gehandhaafd blijven. Het beleid komt straks, net als nu het geval is, tot stand in nauwe afstemming met de Ministers van LNV en VROM. De in wetgeving en regeringsnota's omschreven verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursinstanties kunnen eveneens gehandhaafd blijven. In het algemeen kan er worden voortgeborduurd op de bestaande wettelijke kaders.
De richtlijn vereist dat binnen tien jaar na de inwerkingtreding voor elk stroomgebied een beheersplan is vastgesteld. Voor internationale stroomgebieden als de Rijn, de Maas en de Schelde kunnen de eerder genoemde internationale riviercommissies een coördinerende rol vervullen. Voor het Eemsgebied bestaat een dergelijke commissie nog niet. Daarnaast moet ook nog worden vastgesteld waar de kleine grenswateren onder vallen. Nu waken twee aparte commissies over het beheer: de Nederlands-Duitse en de Nederlands-Belgische Grenswaterencommissie.
Het internationale stroomgebiedbeheersplan en het daarmee verbonden programma van maatregelen is maatgevend. De verschillende

plannen van de bij het betreffende stroomgebied betrokken overheden moeten hierop zijn afgestemd. Aan zo'n stroomgebiedbeheersplan wordt door de richtlijn een hele reeks inhoudelijke eisen gesteld. In Nederland maken de meeste van die eisen al deel uit van het bestaande beleid en wetgeving. Ze zijn verspreid over diverse plannen, van de Nota waterhuishouding tot aan gemeentelijke rioleringsplannen. Met name de Nota waterhuishouding bevat voor de stroomgebieden de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid. De nota is dan ook geschikt om voor het Nederlandse deel van het stroomgebied te gaan functioneren als overkoepelend stroomgebiedbeheersplan.

Door de Nota waterhuishouding centraal te stellen bij de internationale afstemming lijkt het niet nodig om een vierde, internationale laag in de planvorming in het leven te roepen. Om de implementatie conform de Europese richtlijn te kunnen laten verlopen, moet de Wet op de waterhuishouding op een aantal punten worden aangepast. In veel gevallen sporen bijvoorbeeld de planperiodes niet. Nederlandse milieu- en waterhuishoudingsplannen kennen in principe een vierjarige cyclus.
De richtlijn hanteert voor de stroomgebiedbeheersplannen een zesjarige cyclus. Aanpassing van de planperiode heeft onder meer consequenties voor de manier waarop gegevens worden verzameld en hoe er over de voortgang wordt gerapporteerd. De richtlijn schrijft overigens nauwkeurig voor aan welke eisen de verschillende rapportages moeten voldoen. Zo moeten er voor beschermde watergebieden registers worden bijgehouden en dient er over de resultaten van meetprogramma's periodiek aan de Europese Commissie te worden gerapporteerd. Ook zal moeten worden vastgesteld welke plaats het huidige Beheersplan voor de rijkswateren en de verschillende provinciale waterhuishoudingsplannen binnen de nieuwe structuur van het stroomgebiedbeheersplan innemen. Provinciale milieuplannen zijn in de Nederlandse verhoudingen van groot belang. Veel provincies geven hun milieu- en waterbeleid samen met hun beleid voor de ruimtelijke ordening vorm in een zogenoemd provinciaal omgevingsplan. Voor een stroomgebied dat meer dan één provincie raakt, behoort één provinciaal plan echter nauwelijks tot de bestuurlijke mogelijkheden. Een zelfde soort schaalproblematiek doet zich voor bij de plannen van de waterschappen. Ook hier sporen de grenzen van hun beheersgebieden niet met de stroomgebieden. Onder meer door er voor te zorgen dat de verschillende provinciale en waterschapsplannen ten minste alle zaken per stroomgebied opnemen waartoe de Europese richtlijn verplicht, lijkt ook deze bestuurlijke kwestie in de praktijk oplosbaar.

Emissies

Hoofddoel van de Kaderrichtlijn water is het bereiken van een goede waterkwaliteit in de Europese stroomgebieden binnen zestien jaar na de

inwerkingtreding. Dat geldt zowel voor het zoete oppervlaktewater, voor het diepe en ondiepe grondwater als voor de kustwateren. Met nauwkeurig omschreven chemische, biologische, ecologische en kwantitatieve criteria geeft de richtlijn een nadere uitwerking aan het begrip 'goed'. Voor het bereiken van de gewenste waterkwaliteit legt de richtlijn de nadruk op het emissiebeleid ofwel op de vraag welke (gevaarlijke) stoffen wel en welke op den duur niet in het water of in de waterbodem mogen voorkomen. Het Nederlandse emissiebeleid met zijn accent op het voorzorgsbeginsel en de ketenbenadering en zijn systeem van risicobeoordeling past in het algemeen goed in de Kaderrichtlijn water. Net als in Nederland al het geval is, kiest de richtlijn voor een gecombineerde aanpak van lozingen via puntbronnen en diffuse bronnen.
In een aantal opzichten is de richtlijn op dit gebied echter minder vergaand dan de Nederlandse praktijk. Zo heeft ons land zich bijvoorbeeld in 1995 tijdens de Noordzee-ministersconferentie van Esbjerg gebonden aan de afspraak om binnen vijfentwintig jaar alle gevaarlijke stoffen in het water uit te bannen. De Europese richtlijn gaat minder ver en stelt zich een 'progressieve vermindering van de emissie van gevaarlijke stoffen' ten doel.

Een ander punt is de Nederlandse aanpak van de waterkwaliteit. Volgens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn bedrijven verplicht om bij maatregelen inzake de waterkwaliteit, zoals bijvoorbeeld de bouw van waterzuiveringsinstallaties, de beste beschikbare technieken in te zetten. Dat is ook de norm die Nederland bij de toetsing hanteert. Deze pragmatische benadering spoort niet geheel met de richtlijn. Daarnaast bestaan er tussen de lidstaten onderling nogal wat interpretatieverschillen over het door de richtlijn voorgeschreven emissiebeleid. Daarenboven wijken de Europese kwaliteitsnormen in enkele gevallen aanzienlijk af van de Nederlandse. De Nederlandse normen kunnen bijvoorbeeld vanwege specifieke weersomstandigheden of door de bijzondere toestand van de waterbodems aanzienlijk strenger uitpakken dan de richtlijn vereist. De lidstaten kunnen namelijk als ze dat willen te allen tijde maatregelen voor het waterbeheer treffen die verder gaan dan de richtlijn voorschrijft.
In het Nederlandse waterbeheer wordt gewerkt met functiegerichte normen, terwijl de richtlijn zulke normen afschaft. Teneinde rechtsongelijkheid bij het vergunningenbeleid en het productenbeleid te voorkomen zullen dit soort verschillen in de uiteindelijke stroomgebiedbeheerplannen moeten worden opgeheven.

Doelstellingen en monitoring

De richtlijn kent bepalingen over de naleving en over de controle van de voortgang (monitoring). Naleving en voortgang worden beoordeeld aan de hand van de in de richtlijn omschreven milieudoelstellingen.

Aan de hand van de milieudoelstellingen worden programma's opgesteld aan de hand waarvan kan worden nagegaan of aan de eisen wordt voldaan. De richtlijn geeft normatieve omschrijvingen voor een goede, matige of slechte toestand van het water, zowel in chemisch, hydromorfologisch, als in ecologisch opzicht.
Elke watersoort - grondwater, zoet oppervlaktewater, overgangswater en kustwater - heeft zijn eigen kwaliteitsnormen en beoordelingssystemen. Om deze normen en systemen in de praktijk goed te kunnen hanteren, zullen ze op een eenduidige wijze nader moeten worden uitgewerkt. Daarbij wordt - met het vervallen van het onderscheid tussen rijkswateren en regionale wateren - de in Nederland voor rijkswateren veel gebruikte beoordelingsmethodiek Algemene Methode Oecosysteem Beschrijving (Amoebe) vervangen door de methode die de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) heeft ontwikkeld voor de beoordeling van de regionale wateren.

In de artikelen over de milieudoelstelling hanteert de richtlijn de begrippen 'sterk veranderde' en 'kunstmatige' wateren. Dit zijn oppervlaktewateren die direct of indirect door menselijke activiteiten tot stand zijn gekomen. Die aanduiding is van toepassing op een groot deel van het Nederlands watergebied. De richtlijn stelt als norm dat de toestand van 'kunstmatige' en 'veranderde' wateren in al deze gebieden moet voldoen aan een 'goede ecologische toestand'. Er dient referentiemateriaal te worden gekozen dat met de buurlanden moet worden afgestemd. De richtlijn bepaalt bijvoorbeeld dat bij de monitoring van zulke wateren biologische elementen, zoals de visstand, als kwaliteitscriterium moeten worden meegenomen.

Financiële bepalingen

De financiële bepalingen van de richtlijn verplichten de lidstaten 'rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten van waterdiensten'. Onder waterdiensten verstaat de richtlijn het gebruik van oppervlaktewater of grondwater 'in het kader van economische activiteiten'. Ook de behandeling van afvalwater is een waterdienst. De bepaling heeft echter geen dwingend karakter; men moet 'rekening houden met'. De kosten moeten onder meer worden teruggewonnen volgens het beginsel dat de vervuiler betaalt. Een belangrijk punt bij de financiering van de waterlasten op Europees niveau is de rechtsgelijkheid en de daarmee gepaard gaande eerlijke concurrentieverhoudingen. Om die te bereiken moeten de lidstaten de kosten voor de waterdiensten terugwinnen. Dat is nu lang niet het geval. In veel lidstaten wordt bijvoorbeeld de bouw van waterzuiveringsinstallaties volledig door de nationale of lokale overheden betaald. Aangenomen kan worden dat wanneer waterdiensten uit de algemene middelen worden gefinancierd, dit op problemen kan stuiten.

Toekomst

Belangrijkste conclusie van de projectgroep van V&W is dat een adequate uitvoering van de Europese richtlijn binnen de gestelde termijnen zeker mogelijk is. Relatief geringe aanpassingen van de bestaande wetgeving lijken al voldoende om het waterbeheer, in het bijzonder het gedeelte dat onlangs in de Nota waterhuishouding werd vastgesteld, aan te laten sluiten bij de richtlijn.

Op diverse niveaus zal echter nog veel moeten gebeuren. Zo bevat de ontwerprichtlijn nogal wat interpretatieverschillen. Ten dele zullen die in de eindtekst worden opgelost, maar veel zal in de praktijk moeten worden beproefd. Vooral op het terrein van de normering en de monitoring is er wat dit betreft veel werk aan de winkel. Volgens het in de Europese Unie geldende subsidiariteitsbeginsel, kunnen de lidstaten de uitvoering van de werkzaamheden naar eigen inzicht regelen, zonder dat de Europese Unie daar toezicht op houdt.

In 2003, drie jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn, moeten de lidstaten alle nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te kunnen voldoen.'

16.2 Verplichtingen voor de lidstaten

Artikel 1

Doel en reikwijdte van de richtlijn

Doel van de Kaderrichtlijn water is volgens artikel 1 het vaststellen van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater[5], kustwateren[6] en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en (wat de waterbehoeften ervan betreft) terristrische ecosystemen en wetlands die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed, beschermd en verbeterd.

Er wordt een duurzaam gebruik van water bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn. De richtlijn beoogt een verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu, onder andere door specifieke maatregelen voor de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioriteitsstoffen, en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen.

Doel van de richtlijn is eveneens te zorgen voor de geleidelijke vermindering van de vervuiling van grondwater en zij beoogt verdere vervuiling te voorkomen. De richtlijn beoogt bij te dragen aan de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, en aan de significante vermindering van

5. *Overgangswateren zijn bijvoorbeeld de Westerschelde en de Eems-Dollard.*

6. *Hier vallen bijvoorbeeld ook de Oosterschelde en de Waddenzee onder.*

de verontreiniging van het grondwater en bescherming van territoriale en mariene wateren.
De richtlijn dient tevens om de doelstellingen van internationale overeenkomsten te bereiken. Bij het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen wordt dan ook rekening gehouden met de stoffen die in internationale overeenkomsten en communautaire richtlijnen worden genoemd.
Uiteindelijk dient te worden gekomen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dicht bij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde stoffen vrijwel nul bedragen.

Deze doelstelling is bijzonder ruim en omvat het hele waterbeheer zoals wij dat in Nederland kennen: de bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van zowel oppervlaktewater als grond- en zeewater. Daarbij ziet de Kaderrichtlijn water ook op waterkeringsvragen en op de verdrogingsproblematiek: het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en droogte. Door deze ruime doelstelling komt de relatie met andere beleidsterreinen als milieu, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, productenbeleid, landbouw- en visserijbeleid nadrukkelijk naar voren, zoals bij de uitwerking van de algemene doelstelling in het vervolg van de richtlijn zal blijken.
De richtlijn stelt in overweging 16 van de considerans dat er behoefte is aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzaam beheer van water op andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, vervoer-, landbouw- en visserijbeleid, het regionaal- en het toeristisch beleid. De Kaderrichtlijn water biedt een blauwdruk voor een aanhoudende dialoog over en ontwikkeling van strategieën met het oog op een verdere integratie van beleidsterreinen. De Kaderrichtlijn water beoogt ook een belangrijke bijdrage te leveren op andere gebieden van samenwerking tussen lidstaten, onder meer tot de 'perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap' (ESDP). Er wordt dan ook regelmatig verwezen naar andere Europese richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn en de MER-richtlijn.
Overigens moet worden opgemerkt dat met name de bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater in de Kaderrichtlijn water wordt uitgewerkt. De bescherming tegen overstromingen en het kwantiteitsbeheer komt in de verdere tekst van de richtlijn nauwelijks meer aan de orde, terwijl hier in de considerans (overweging 19) nadrukkelijk naar wordt verwezen. Het ontbreken van een nadere uitwerking van het kwantiteitsbeheer kan als een gemis in de Kaderrichtlijn water worden beschouwd.[7]

7. *Indien ook de waterkwantiteit nader zou zijn uitgewerkt, zou de besluitvormingsprocedure plaats hebben moeten vinden op grond van artikel 175, tweede lid, van het EG-Verdrag. In dat geval is eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, hetgeen voor een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming had kunnen zorgen. Nu is artikel 175, eerste lid de basis voor de besluitvorming.*

Artikel 2

Definities

Artikel 2 definieert een aantal kernbegrippen uit de Kaderrichtlijn water.

Artikel 3

Coördinatie van administratieve regelingen binnen stroomgebieddistricten

De Kaderrichtlijn water kiest voor de organisatie en realisering van de doelstellingen voor het stroomgebiedbeheer (artikel 3). Dat betekent dat de lidstaten hun land moeten indelen in stroomgebieddistricten, gebaseerd op verschillende stroomgebieden.

Een *stroomgebied* is een gebied, vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door een riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. Kleinere stroomgebieden mogen worden samengevoegd tot een stroomgebieddistrict. Daarnaast bestaan ook deelstroomgebieden. Dit kunnen twee of meer stroomgebieden zijn, die uiteindelijk in een meer of rivier samenvloeien. Het beleid van dergelijke zijrivieren, die worden beheerd door lagere overheden, dient afgestemd te zijn op en bij te dragen aan de verwezenlijking van het beleid voor het (hoofd)stroomgebied. In Nederland gaat men uit van een indeling in vier (hoofd)stroomgebieden. Het betreft de stroomgebieden van de Maas, Rijn, Schelde en de Eems. Welbeschouwd zijn de stroomgebieden van de Maas en de Rijn deelstroomgebieden, omdat zij uiteindelijk samen in één delta in zee uitmonden. Het is de bedoeling de Commissie van tevoren van deze keuze voor de stroomgebiedindeling op de hoogte te stellen, omdat de twee stroomgebieden niet binnen de definitie van de Kaderrichtlijn water vallen.[8]

De Kaderrichtlijn water ziet nadrukkelijk ook op grondwater. Dit betekent dat ook grondwater aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Wanneer grondwater niet volledig een bepaald stroomgebied volgt, moet dit nauwkeurig worden vastgesteld en wordt het grondwater toegewezen aan het meest dichtbij gelegen of het meest geschikte stroomgebied. Ook in Nederland zullen nog keuzes gemaakt moeten worden over welk grondwater aan welk stroomgebied wordt toegewezen. Het gaat dan met name over de toewijzing van het diepe grondwater, waarbij het van belang is de huidige bestuurlijke (provinciale) indeling en de daarmee samenhangende bevoegdheden mee te laten wegen. Hetzelfde geldt voor de toewijzing van kustwateren en overgangswateren aan de stroomgebieden.

Voor elk stroomgebied moet een analyse van de kenmerken worden gemaakt, evenals een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en het grondwater, en tot slot een economische analyse van het watergebruik.

8. *Zie uitgebreider over de implementatievragen de Implementatie van de Europese Kaderrichtlijn water.*

Bevoegde stroomgebiedautoriteit

Voor elk stroomgebied dienen passende administratieve regelingen en een passende bevoegde autoriteit aangewezen te worden (artikel 3 lid 2). Indien een stroomgebied zich uitstrekt over meerdere lidstaten, dan moet het worden toegewezen aan een internationaal stroomgebieddistrict. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande internationale organen, zoals de Internationale Rijncommissie.[9] Zo'n bestaand orgaan is er bijvoorbeeld nog niet voor de Eems, terwijl ook de bevoegdheden van de bestaande internationale organen een mindere ruime reikwijdte hebben dan waar de Kaderrichtlijn water vanuit gaat. Zo houden bestaande internationale organen zich niet altijd bezig met grondwater en kustwater. Bestaande organen richten zich ook meer op het object oppervlaktewater en niet op het gehele stroomgebieddistrict, inclusief het bijbehorende land. Dat betekent dat hierin voorzien zal moeten worden. De Kaderrichtlijn water erkent dat deze internationale structuren niet direct gerealiseerd kunnen worden. Daarom dient in ieder geval voor elk nationaal deel van een stroomgebied een bevoegde autoriteit aangewezen te worden, die zorgdraagt voor de toepassing van de richtlijn. Indien er al wel een internationale stroomgebiedautoriteit is, zal in de nationale wetgeving geregeld moeten worden, dat de nationale autoriteit de resultaten van het internationale overleg (dat veelal op basis van consensus tot stand zal komen) vastlegt in de nationale maatregelenprogramma's. Ook als een stroomgebied een zodanige omvang heeft dat het ook niet-lidstaten bestrijkt, dient gestreefd te worden naar internationale coördinatie.[10]

9. *Daarnaast bestaan er nog andere internationale overlegstructuren zoals grenswaterencommissies, stroomgebiedcomités en zijn er afspraken op grond van het OSPAR-Verdrag en het Waddenzee-overleg. Deze bestrijken gedeeltelijk verschillende stroomgebieden en het lijkt nuttig, ter versterking van de uitvoering van de Kaderrichtlijn water, om ook hiermee af te stemmen. Zie hierover De Villeneuve 2000.*

10. *Zie hierover uitgebreider: Van Dijk/Havekes 1999; Backes 1999.*

Artikel 4

Milieudoelstellingen

De milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water zijn te vinden in artikel 4. Ze vormen de kern van de richtlijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen voor oppervlaktewateren, voor grondwater en voor beschermde gebieden.

Een goede toestand van het oppervlaktewater

Voor oppervlaktewater geldt dat over 15 jaar een goede toestand van het oppervlaktewater moet zijn bereikt.

Een *goede oppervlaktewatertoestand* is de toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarvan zowel de ecologische als de chemische toestand goed zijn (artikel 2 lid 18).

Een *goede ecologische toestand* is volgens de richtlijn de toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewater. De ecologische toestand is een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewate-

ren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V. De goede ecologische toestand kan daarmee verschillen al naar gelang het soort water, bijvoorbeeld voor rivieren, meren, kustwateren en overgangswateren.

Een *goede chemische toestand* van het oppervlaktewater is de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a, van de richtlijn, dat wil zeggen de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16 lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd. De goede chemische toestand geldt voor alle oppervlaktewateren, onafhankelijk van het soort oppervlaktewater.

De goede oppervlaktewatertoestand geldt voor alle soorten oppervlaktewateren, met dien verstande dat de eisen die aan een goede oppervlaktewatertoestand zijn verbonden, kunnen verschillen per soort oppervlaktewater. Onderscheiden worden rivieren, meren, overgangswateren, kustwater en kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen (Bijlage V.1). Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen kunnen volstaan met een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand.

Een *goed ecologisch potentieel* is de toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, zoals ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V.

Zowel voor het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand als voor het bereiken van een goed ecologisch potentieel is het niet voldoende dat aan de kwaliteitseisen wordt voldaan. Om de goede ecologische toestand of het goede ecologische potentieel te bereiken zijn ook andere maatregelen nodig zoals ecologisch herstel (bijvoorbeeld het herstel van zoet-zout-gradiënten) en inrichtingsmaatregelen, zoals de aanleg van vistrappen, paai- en rustgebieden voor migrerende vissen.

Kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam

Een *kunstmatig waterlichaam* is een door menselijke activiteiten tot stand gekomen waterlichaam, terwijl een *sterk veranderd waterlichaam* een oppervlaktewaterlichaam betreft dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard. Artikel 4 lid 3 geeft de voorwaarden aan, wanneer een overheid een water als zodanig mag aanmerken. Dat is van belang omdat voor deze wateren minder strenge regels gelden. Er hoeft slechts een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel te worden bereikt.

Lidstaten mogen oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aanmerken, indien:

a. de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen significante negatieve effecten zouden hebben op het milieu in bredere zin; scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten, of recreatie; activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie; waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering, of andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling;
b. het nuttige doel dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam gediend wordt, om redenen van technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten redelijkerwijs niet kan worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen.

Het aanmerken van een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd en de redenen daarvoor, worden uitdrukkelijk vermeld in de krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplannen en worden om de zes jaar herzien.

Een goede grondwatertoestand

Ook voor het grondwater geldt dat er een *goede grondwatertoestand* (artikel 4b sub ii) moet bestaan. Ook hier gebruikt de richtlijn de term 'met de bedoeling om'.
Een goede grondwatertoestand ziet zowel op de kwantiteit als op een goede chemische toestand. Om deze goede grondwatertoestand te bereiken moet een ombuiging tot stand worden gebracht van de aanhoudende stijging van de concentratie verontreinigende stoffen. Er dient eveneens een evenwicht te bestaan tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater. De doelstellingen voor grondwater zijn strenger dan in eerdere versies van de richtlijn.
De historische grondwatervervuiling van Nederland kan ertoe leiden dat de grondwaterdoelstelling niet wordt gehaald. Bezien moet worden of de situatie in Nederland onder een van de uitzonderingen van artikel 4 lid 5 kan worden gebracht.

Strengere regels voor beschermde gebieden

Van belang voor de bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit is de strengere normering voor *beschermde gebieden*, zoals die blijkt uit artikel 4 lid 1 sub c en lid 2. Voor beschermde gebieden stelt de Kaderrichtlijn water dat binnen 15 jaar aan alle normen en doelstellingen moet worden voldaan. Gelden er strengere doelstellingen, nor-

men of termijnen in communautaire regelgeving op grond waarvan de beschermde gebieden zijn ingesteld, dan gelden deze strengere regels. Voor deze gebieden worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de gebieden zijn ingesteld (artikel 8 lid 1). Ook voor het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen wordt de restrictie gemaakt, dat deze er niet toe mogen leiden dat de tenuitvoerlegging van bestaande communautaire milieuwetgeving wordt ondermijnd.

Doelstellingen moeten binnen 15 jaar zijn bereikt

Doelstellingen dienen binnen 15 jaar te zijn bereikt (artikel 4 lid 1). Lidstaten kunnen onder bepaalde, in de richtlijn genoemde voorwaarden, deze termijnen verlengen. Een van die voorwaarden is dat de toestand van het water niet mag verslechteren.
Het is eveneens mogelijk minder strenge milieudoelstellingen vast te stellen (artikel 4 lid 5). Dat kan als het water door menselijke activiteiten zodanig is aangetast of indien de natuurlijke gesteldheid van het water zodanig is, dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Ook dan gelden bepaalde voorwaarden waar aan voldaan moet zijn. Artikel 4 lid 6 biedt een uitzondering voor een tijdelijke achteruitgang. Artikel 4 lid 7 geeft de mogelijkheid niet aan de eisen te voldoen wanneer er sprake is van veranderingen van fysieke kenmerken of in geval van duurzame activiteiten.

Artikel 4 leden 4, 5, 6, 7, 8, en 9
Uitzonderingen om aan de milieudoelstellingen te voldoen

Verlenging van de termijn op grond van artikel 4 lid 4

De in artikel 4 lid 1 gestelde termijnen (15 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn) kunnen met het oog op het gefaseerd bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

a. de lidstaten stellen vast dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de in lid 1 bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:
   - de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
   - de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;
   - de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam;
b. de verlenging van de termijn en de redenen daarvoor, worden in

het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;

c. verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;

d. in het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de ingevolge artikel 11 vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.

Artikel 4 lid 5 Minder strenge milieudoelstellingen voor specifieke lichamen

De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen wanneer die lichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast zoals bepaald overeenkomstig artikel 5 lid 1, of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is, dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, en aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

a. aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen;

b. de lidstaten dragen er zorg voor dat: voor oppervlaktewateren de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging; voor grondwateren zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;

c. er treedt geen verdere achteruitgang op in de toestand van het aangetaste waterlichaam;

d. de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst.

Artikel 4 lid 6 Een tijdelijke achteruitgang van de watertoestand vanwege overmacht of uitzonderlijke omstandigheden

Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is niet strijdig met de voorschriften van deze richtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een *natuurlijke oorzaak* of *overmacht* voordoen en die *uitzonderlijk* zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange *droogteperioden*, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene *ongevallen*, op voorwaarde dat aan alle navolgende voorwaarden is voldaan:

a. alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen teneinde het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen, niet in het gedrang te laten komen;
b. de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedbeheersplan vermeld;
c. de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen, worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan;
d. de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd, en onder voorbehoud van de redenen zoals uiteengezet in lid 4 onder a, worden alle haalbare maatregelen genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is, te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden;
e. in de volgende bijwerking van het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die overeenkomstig de punten a en d zijn of zullen worden genomen.

Artikel 4 lid 7 Andere watertoestand door nieuwe veranderingen van fysische kenmerken of grondwaterstandwijzigingen of duurzame activiteiten

De lidstaten maken geen inbreuk op de richtlijn, wanneer het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, dan wel het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van *nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in*

de stand van grondwaterlichamen, of wanneer het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe *duurzame activiteiten* van menselijke ontwikkeling, en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

a. alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;
b. de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan, en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;
c. de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang, en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling;
d. het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.

Artikel 4 lid 8 en 9 Algemene eisen bij een beroep op de uitzonderingsbepalingen

Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in *andere waterlichamen* in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied.
Stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de toepassing van de nieuwe bepalingen, met inbegrip van de toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 ten minste hetzelfde beschermingsniveau waarborgt als de bestaande Gemeenschapswetgeving.

Artikel 5

Analyse van kenmerken, beoordeling van de milieu-effecten van menselijke activiteiten en economische analyse van het watergebruik

Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebieddistrict of op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict, een analyse van de kenmerken ervan, een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater, en een economische analyse van het watergebruik worden uitgevoerd overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III en dat zij uiterlijk vier jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voltooid zijn.

De analyses en beoordelingen worden uiterlijk dertien jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt.

De verplichting uit artikel 5 houdt in dat de lidstaten een *karakterisering van typen oppervlaktewaterlichamen* maken. Voor oppervlaktewater geldt het volgende:
Zij stellen de ligging en de grenzen van de oppervlaktewaterlichamen vast en maken een eerste karakterisering van alle dergelijke lichamen overeenkomstig de hiernavolgende methodiek:

a. De oppervlaktewaterlichamen binnen het stroomgebieddistrict worden ingedeeld in een van de oppervlaktewatercategorieën - rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren - of aangemerkt als kunstmatig dan wel als sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam.
b. Voor elke oppervlaktewatercategorie worden de relevante oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict onderscheiden in typen. Het gaat hierbij om de typen die worden bepaald gebruikmakend van systeem A of systeem B zoals bepaald in punt 1.2 van bijlage II van de richtlijn.
c. Indien systeem A wordt gebruikt, worden de oppervlaktewaterlichamen binnen het stroomgebieddistrict eerst onderscheiden naar eco-regio volgens de geografische gebieden die in punt 1.2 zijn onderscheiden en op de desbetreffende kaart in bijlage XI zijn aangegeven. De waterlichamen in iedere eco-regio worden vervolgens onderscheiden in typen oppervlaktewaterlichamen volgens de descriptoren in de tabellen van systeem A.
d. Indien systeem B wordt gebruikt, moeten de lidstaten een minstens even sterke mate van differentiatie bereiken als met systeem A zou zijn bereikt. De oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict worden in typen onderscheiden met behulp van de waarden voor de verplichte descriptoren en die facultatieve descriptoren, of combinaties van descriptoren, welke nodig zijn voor een betrouwbare afleiding van de voor dat type specifieke biologische referentieomstandigheden.
e. Kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden gedifferentieerd met behulp van de descriptoren voor de oppervlaktewatercategorie die het meest lijkt op het betrokken kunstmatige of sterk veranderde waterlichaam.
De lidstaten leggen de Commissie een kaart of kaarten (in GIS-formaat) voor van de geografische ligging van de typen met de uit hoofde van systeem A vereiste differentiatiegraad.

Vaststellen van typespecifieke referentieomstandigheden voor typen oppervlaktewaterlichamen

Voor elk type oppervlaktewaterlichaam worden typespecifieke hydromorfologische en fysisch-chemische omstandigheden bepaald die staan voor de waarden van de in punt 1.1 van bijlage V genoemde hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen, welke voor dat type oppervlaktewaterlichaam behoren bij een zeer goede ecologische toestand zoals omschreven in de toepasselijke tabel in punt 1.2 van bijlage V.

Verder worden typespecifieke biologische referentieomstandigheden bepaald die staan voor de waarden van de in punt 1.1 van bijlage V genoemde biologische kwaliteitselementen voor dat type oppervlaktewaterlichaam bij een zeer goede ecologische toestand zoals omschreven in de toepasselijke tabel in punt 1.2 in bijlage V.

Bij de toepassing van de in dit punt omschreven procedures op sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewaterlichamen worden verwijzingen naar een zeer goede ecologische toestand opgevat als verwijzingen naar het maximale ecologische potentieel zoals omschreven in de tabel in punt 1.2.5 van bijlage V. De waarden voor het maximale ecologische potentieel voor een waterlichaam worden om de zes jaar getoetst.

Voor op ruimte gebaseerde typespecifieke biologische referentieomstandigheden vormen de lidstaten voor elk type oppervlaktewaterlichaam een referentienet. Het net bevat een voldoende aantal locaties met een zeer goede toestand zodat een voldoende betrouwbaarheidsgraad van de waarden voor de referentieomstandigheden kan worden bereikt, gelet op de variabiliteit van de waarden van de kwaliteitselementen die voor dat type oppervlaktewaterlichaam overeenkomen met een zeer goede ecologische toestand.

Wanneer het voor een kwaliteitselement in een type oppervlaktewaterlichaam niet mogelijk is om betrouwbare typespecifieke referentieomstandigheden vast te stellen, omdat de natuurlijke variabiliteit in dat element hoog is, niet alleen ten gevolge van seizoenschommelingen, behoeft dat element niet te worden opgenomen in de beoordeling van de ecologische toestand voor dat type oppervlaktewater. In dat geval motiveren de lidstaten die uitsluiting in het stroomgebiedbeheersplan.

Beoordeling van de belasting van wateren

De lidstaten verzamelen informatie over soort en omvang van de significante antropogene belastingen waaraan oppervlaktewaterlichamen in elk stroomgebieddistrict onderhevig kunnen zijn, en houden die informatie bij. Het betreft met name:

a. schatting en identificatie van significante verontreiniging uit puntbronnen, met name door in bijlage VIII bedoelde stoffen, afkomstig van stedelijke, industriële, agrarische en andere installaties en activiteiten, onder meer gebaseerd op informatie die is vergaard krachtens de artikelen 15 en 17 van richtlijn 91/271/EEG, de artikelen 9 en 15 van richtlijn 96/61/EG van de Raad, en, voor de doeleinden van het eerste stroomgebiedbeheersplan, artikel 11 van richtlijn 76/464/EEG, en richtlijn 75/440/EEG, richtlijn 76/160/EEG van de Raad, richtlijn 78/659/EEG en richtlijn 79/923/EEG van de Raad;
b. schatting en identificatie van significante verontreiniging uit diffuse bronnen, met name door in bijlage VIII bedoelde stoffen, afkomstig van stedelijke, industriële, agrarische en andere installaties en activiteiten, onder meer gebaseerd op informatie die is vergaard krachtens de artikelen 3, 5 en 6 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad, de artikelen 7 en 17 van richtlijn 91/414/EEG, richtlijn 98/8/EG, en, voor de doeleinden van het eerste stroomgebiedbeheersplan, de richtlijnen 75/440/EEG, 76/160/EEG, 76/464/EEG, 78/659/EEG en 79/923/EEG;
c. schatting en identificatie van significante wateronttrekking voor stedelijk, industrieel, agrarisch en ander gebruik, met inbegrip van seizoenschommelingen en de totale vraag per jaar, en van het waterverlies in de distributiestelsels;
d. schatting en identificatie van de effecten van significante regulering van de waterstroming, met inbegrip van overbrenging en omleiding van water, op de stromingskenmerken en waterbalansen in hun geheel;
e. identificatie van significante morfologische veranderingen van waterlichamen;
f. schatting en identificatie van andere significante antropogene invloeden op de toestand van oppervlaktewateren;
g. schattingen van bodemgebruikpatronen, waaronder de identificatie van de belangrijkste stedelijke, industriële en agrarische gebieden en, voor zover relevant, visgronden en bossen.

Beoordeling van effecten

De lidstaten beoordelen in hoeverre de oppervlaktewatertoestand van lichamen gevoelig is voor de bovenvermelde vormen van belasting. De lidstaten gebruiken de bovenvermelde informatie die zij verzameld hebben, en alle andere relevante informatie met inbegrip van bestaande milieumonitoringsgegevens, om een beoordeling te maken van de kans dat oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict niet zullen voldoen aan de milieukwaliteitsdoelstellingen die artikel 4 aan die lichamen stelt. De lidstaten kunnen bij die beoordeling modelleringstechnieken gebruiken.
Voor lichamen waarvan is gebleken dat zij gevaar lopen niet te vol-

doen aan de milieukwaliteitsdoelstellingen moet, voor zover dienstig, een verdere karakterisering plaatsvinden om het ontwerp van de bij artikel 8 voorgeschreven monitoringsprogramma's en de bij artikel 11 voorgeschreven maatregelenprogramma's, te optimaliseren.

Voor grondwater geldt het volgende:
De lidstaten maken een eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen om te beoordelen voor welke doeleinden zij gebruikt worden en in hoeverre zij gevaar lopen niet te voldoen aan de doelstellingen voor ieder grondwaterlichaam van artikel 4. De lidstaten kunnen de grondwaterlichamen ten behoeve van deze eerste karakterisering groeperen. Voor die analyse mag gebruik worden gemaakt van bestaande hydrologische, geologische en bodemkundige gegevens, gegevens over landgebruik, lozing en wateronttrekking en andere gegevens, maar het volgende moet in ieder geval geïdentificeerd worden:

a. locatie en grenzen van het grondwaterlichaam of de grondwaterlichamen;
b. mogelijke vormen van belasting van de grondwaterlichamen, zoals
   - diffuse bronnen van verontreiniging,
   - verontreiniging uit puntbronnen,
   - onttrekking van water,
   - kunstmatige aanvulling;
   - algemene aard van het superstraat in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld;
   - grondwaterlichamen waarbij rechtstreeks afhankelijke oppervlaktewater-ecosystemen of terrestrische ecosystemen bestaan.

Nadere karakterisering

Na deze eerste karakterisering maken de lidstaten van de grondwaterlichamen of groepen waterlichamen waarvan is vastgesteld dat zij gevaar lopen, een nadere karakterisering om nauwkeuriger te kunnen beoordelen hoe groot het gevaar is en welke maatregelen er krachtens artikel 11 moeten worden genomen. Deze karakterisering moet daartoe relevante gegevens omvatten over de effecten van menselijke activiteiten en, voor zover dienstig, gegevens over:

a. geologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van grootte en soort van de geologische eenheden;
b. hydrogeologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van doorlaatbaarheid, porositeit en begrenzing;
c. kenmerken van de oppervlakteafzettingen en bodems in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van dikte, porositeit, doorlaatbaarheid, en absorptie-eigenschappen van de afzettingen en bodems;

d. stratificatiekarakteristieken van het grondwater in het grondwaterlichaam;
e. een inventarisatie van de bijbehorende oppervlaktesystemen, met inbegrip van terrestrische ecosystemen en oppervlaktewaterlichamen waarmee het grondwaterlichaam dynamisch is verbonden;
f. schattingen van richtingen en mate van de uitwisseling van water tussen het grondwaterlichaam en bijbehorende oppervlaktesystemen;
g. voldoende gegevens om het jaarlijkse gemiddelde van de totale aanvulling op lange termijn te berekenen;
h. kenmerken van de chemische samenstelling van het grondwater, met inbegrip van de beschrijving van de bijdragen uit menselijke activiteiten. De lidstaten kunnen bij de vastlegging van de natuurlijke achtergrondwaarden voor deze grondwaterlichamen gebruikmaken van typologieën voor de beschrijving van het grondwater.

Beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op grondwater

Voor grensoverschrijdende grondwaterlichamen tussen twee of meer lidstaten of grondwaterlichamen waarvan bij de eerste karakterisering overeenkomstig punt 2.1 blijkt dat zij gevaar lopen niet te voldoen aan de krachtens artikel 4 voor ieder lichaam vastgestelde doelstellingen, worden voor ieder grondwaterlichaam de volgende gegevens, voor zover relevant, vergaard en bijgehouden:

a. de ligging van de punten in het grondwaterlichaam waar water wordt onttrokken, met uitzondering van punten voor de onttrekking van water die minder leveren dan gemiddeld 10 m^3 per dag, of punten voor de onttrekking van water voor menselijke consumptie die minder leveren dan gemiddeld 10 m^3 per dag of die minder dan 50 personen bedienen;
b. de gemiddelde hoeveelheden water die jaarlijks aan die punten worden onttrokken;
c. de chemische samenstelling van water dat uit het grondwaterlichaam wordt onttrokken;
d. de ligging van de punten waar rechtstreeks water in het grondwaterlichaam wordt geloosd;
e. de mate van lozing op die punten;
f. de chemische samenstelling van de lozingen in het grondwaterlichaam;
g. het bodemgebruik in het stroomgebied of de stroomgebieden waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van het inbrengen van verontreiniging en door de mens veroorzaakte veranderingen in de kenmerken van de aanvulling, zoals regenwater en afleiding van afstromend water door landafdichtingen, kunstmatige aanvulling, dammen of drainage.

Beoordeling van de effecten van veranderingen in de grondwaterstand

De lidstaten bepalen voor welke grondwaterlichamen uit hoofde van artikel 4, lagere doelstellingen worden aangegeven, ook op grond van een beoordeling rekening houdend met de effecten van de toestand van het lichaam op:

a. oppervlaktewater en bijbehorende terrestrische ecosystemen;
b. waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en drainage;
c. menselijke ontwikkeling.

Beoordeling van de effecten van verontreiniging op de grondwaterkwaliteit

De lidstaten bepalen voor welke grondwaterlichamen uit hoofde van artikel 4 lid 5 minder strenge doelstellingen worden vastgesteld, indien het grondwaterlichaam door de effecten van menselijke activiteiten, zoals bepaald in overeenstemming met artikel 5 lid 1, zo verontreinigd is dat het bereiken van een goede chemische toestand van grondwater niet haalbaar of buitensporig duur is.

Economische analyse

De economische analyse omvat voldoende informatie die voldoende gedetailleerd moet zijn (rekening houdend met de kosten voor het verzamelen van de relevante gegevens) voor:

a. de relevante berekeningen die nodig zijn om overeenkomstig artikel 9 rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten, gelet op lange-termijnvoorspellingen van aanbod en vraag naar water in het stroomgebieddistrict en, waar nodig ramingen van volume, prijzen en kosten voor waterdiensten en relevante investeringen, inclusief voorspellingen voor dergelijke investeringen;
b. een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen overeenkomstig artikel 11, gebaseerd op ramingen van de potentiële kosten van dergelijke maatregelen.

Artikel 6

Register van beschermde gebieden

Er dient een register te worden ingesteld, waarin alle binnen elk stroomgebied gelegen gebieden worden aangewezen, die bijzondere bescherming behoeven in het kader van specifieke communautaire wetgeving om hun oppervlaktewater of grondwater te beschermen, of voor behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten (artikel 6). De richtlijn stelt dat het in ieder geval gaat de volgende gebieden betreft:

- waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bedoeld water worden gebruikt (artikel 7 lid 1 en Bijlage IV);
- gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen;
- water dat als recreatiewater is aangewezen, waaronder de wateren die vallen onder de Zwemwaterrichtlijn;
- voor nutriënten gevoelige gebieden, waaronder kwetsbare gebieden op grond van de Nitraatrichtlijn en kwetsbare gebieden op grond van de Richtlijn stedelijk afvalwater;
- gebieden die voor de bescherming van habitats of van planten en diersoorten zijn aangewezen wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt, waaronder de relevante - op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn aangewezen - Natura-2000-gebieden.

Het stroomgebiedbeheersplan dient kaarten te bevatten waarop de ligging van elk beschermd gebied is aangegeven, alsmede een beschrijving van de communautaire, nationale of lokale wetgeving krachtens welke zij is aangewezen. In het oorspronkelijke voorstel van de richtlijn dienden ook gebieden die om soortgelijke redenen op grond van nationale of lokale wetgeving zijn aangewezen, in het register te worden opgenomen.
Hierbij kan worden gedacht aan natuurbeschermingsgebieden (op grond van de Nb-wet), milieubeschermingsgebieden (op grond van de Wm)[11], kwetsbare wateren (op grond van de Wwh) en ten slotte bepaalde beschermingswaardige gebieden (op grond van de WRO of aangewezen in PKB's).
De lijst wordt voor Nederland onder meer bepaald door het feit dat ter implementatie van de Nitraatrichtlijn en ter implementatie van de Richtlijn stedelijk afvalwater gekozen is voor aanwijzing van het gehele grondgebied.[12] Overigens betekent het niet dat daarom alle oppervlaktewateren in Nederland aan het hoogste niveau, de goede oppervlaktewatertoestand, moeten voldoen. Er geldt wel een resultaatsverbintenis voor het bereiken van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water voor wateren in deze beschermde gebieden, evenals voor de normen die in de richtlijnen zijn opgenomen op grond waarvan de beschermde gebieden zijn aangewezen. De Kaderrichtlijn water geeft zelf geen strengere normen voor waterverontreiniging in beschermde gebieden.

11. *Grondwaterbeschermingsgebieden, bodembeschermingsgebieden, enzovoort.*

12. *Van Sprundel 2001, p. 451, stelt dat de daadwerkelijke bescherming pas van kracht is bij het opnemen van de gebieden in het streekplan.*

Artikel 7

Water voor de onttrekking van drinkwater

De lidstaten wijzen binnen elk stroomgebieddistrict alle waterlichamen aan die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m^3 per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen.
De lidstaten monitoren de waterlichamen die gemiddeld meer dan 100 m^3 per dag leveren (overeenkomstig bijlage V).
Voor elk waterlichaam dat voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gebruikt, dragen de lidstaten er zorg voor dat de milieudoelstellingen overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor oppervlaktewaterlichamen met inbegrip van de op Gemeenschapsniveau vastgestelde kwaliteitsnormen (op basis van artikel 16) worden bereikt, en dat het met de toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water in overeenstemming met de communautaire wetgeving, voldoet aan de eisen van richtlijn 80/778/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG (voor menselijke consumptie bestemd drinkwater).
De lidstaten dragen zorg voor de benodigde bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen.
De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen.

Artikel 8

Monitoring

Artikel 8 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten zorg dragen voor de opstelling van programma's voor de monitoring van de watertoestand, om zo een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand in elk stroomgebieddistrict. Voor oppervlaktewater houden de programma's monitoring in van het volume en niveau of snelheid van stroming, voor zover van belang voor ecologische en chemische toestand en het ecologisch potentieel alsmede de ecologische en de chemische toestand en het ecologisch potentieel. Voor grondwater houden die programma's monitoring van de chemische en kwantitatieve toestand in. Voor beschermde gebieden worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de afzonderlijke beschermde gebieden zijn ingesteld. De programma's moeten uiterlijk zes jaar na inwerkingtreding van de richtlijn operationeel zijn. Bijlage V bevat de voorschriften voor de wijze waarop de monitoring dient te geschieden. Artikel 21 bevat de procedure op grond waarvan de technische specificaties en de gestandaardiseerde methoden voor analyse en monitoring dient plaats te vinden.

Artikel 9

Kostenterugwinning voor waterdiensten

De Kaderrichtlijn water vraagt dat lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief de milieukosten en de kosten van hulpmiddelen. Dit alles met inachtneming van de economische analyse (volgens bijlage III) en overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 9).
Aanvankelijk bestond in Nederland de vrees dat voor alle waterdiensten zou moeten worden betaald. Voor Nederland zou dit over het algemeen niet zo veel problemen opleveren. Nederland vreesde echter vooral, dat waterbeheerders elkaar zouden moeten gaan betalen. In Nederland komt het opstuwen en onttrekken van oppervlaktewater ten behoeve van het waterbeheer veelvuldig voor.
De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor dat het waterprijsbeleid adequate prikkels voor de gebruikers bevat om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn; en dat de diverse watergebruiksectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieu-effecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.
De lidstaten rapporteren in de stroomgebiedbeheersplannen over de voorgenomen stappen voor de terugwinning van kosten die ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen van deze richtlijn bereikt worden, en over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten. De verplichting tot het terugwinnen van kosten belet niet de financiering van bepaalde preventieve of herstelmaatregelen om de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken.
De lidstaten maken geen inbreuk op deze richtlijn wanneer zij in overeenstemming met gevestigde gebruiken beslissen om de terugwinning van kosten voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien het doel van deze richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang komt.
De lidstaten motiveren in de stroomgebiedbeheersplannen waarom zij de terugwinning van kosten niet onverkort toepassen.

De definitieve tekst van de Kaderrichtlijn water laat ruimte voor de gedachte dat het begrip waterdiensten met name in economische zin moet worden opgevat en dat de kostenterugwinning niet geldt voor het waterbeheer in ruime zin, mits dit het doel van de richtlijn en het

bereiken daarvan niet in het gedrang brengt (artikel 9 lid 4). De Kaderrichtlijn water verwijst naar economische analyses en ziet als economische sectoren in ieder geval gezinnen, bedrijfsleven en de landbouw (artikel 9 lid 1). Zij dienen een redelijke bijdrage te leveren aan de terugwinning van waterdiensten. Onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, kunnen ook worden vrijgesteld van beheersingsmaatregelen, zoals een vergunning (artikel 11 lid 3 sub e).

Artikel 10

Een gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen

De richtlijn (artikel 10) gaat uit van een gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen die gebaseerd is:

a. op emissiebeheersingsmaatregelen uitgaande van de best beschikbare technologie;
b. of op de toepasselijke emissiegrenswaarden;
c. of - in geval van diffuse effecten - op emissiebeheersingsmaatregelen met inbegrip van de beste milieupraktijken, zoals die in verschillende bestaande richtlijnen zijn opgenomen.

Dit betreft de volgende richtlijnen:

a. Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
b. Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
c. Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;
d. De richtlijnen, vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn;
e. Richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG);
f. Richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG);
g. Kwikrichtlijn (84/156/EEG);
h. Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG);
i. Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG);
j. en andere relevante communautaire wetgeving, uiterlijk twaalf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, tenzij in de desbetreffende wetgeving anders bepaald.

Wanneer op grond van een kwaliteitsdoelstelling of kwaliteitsnorm, vastgesteld overeenkomstig deze richtlijn, de in bijlage IX genoemde richtlijnen of overeenkomstig andere communautaire wetgeving, strengere voorwaarden vereist zijn dan die welke zouden voortvloeien

uit deze gecombineerde aanpak, worden er dienovereenkomstig strengere emissiebeheersingsmaatregelen vastgesteld.
Hieruit blijkt een hiërarchische verhouding tussen de emissiebeheersingsmaatregelen en de kwaliteitsdoelstellingen.
Kwaliteitsdoelstellingen mogen niet worden doorkruist: mocht dat zich voordoen dan dienen strengere emissiebeheersingsmaatregelen te worden genomen.

Emissiebeheersingsmaatregelen zijn volgens artikel 2 lid 41 beheersingsmaatregelen die een specifieke emissiebeperking vereisen, bijvoorbeeld het in acht nemen van een emissiegrenswaarde, of die anderszins grenzen of voorwaarden stellen aan de gevolgen, aard of kenmerken van emissies of bedrijfsomstandigheden die de emissies beïnvloeden.

Artikel 10 stelt dat de voorgeschreven aanpak betrekking heeft op alle lozingen. Dit betekent dat het artikel betrekking heeft op de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen. Tot dusver heeft het Hof van Justitie juist een strikt onderscheid aangebracht tussen de term *lozing* en de term *diffuse bron*. Deze definiëring vervalt in de Kaderrichtlijn water. Dat betekent niet dat ook de met de definiëring samenhangende problemen komen te vervallen. De Kaderrichtlijn water gebruikt de termen puntbronnen, diffuse bronnen en andere negatieve effecten op de waterkwaliteit.[13] Hierna wordt uitgebreider op deze terminologie ingegaan.

13. Zie hierover: *Van Rijswick 1999, p. 136 en 137.*

Artikel 11

Maatregelenprogramma

Een wezenlijk onderdeel van de stroomgebiedplannen zijn de *verplichte maatregelenprogramma's* (artikel 11) die daarin moeten worden opgenomen. Deze maatregelenprogramma's dienen om de milieudoelstellingen van de richtlijn te kunnen verwezenlijken. Daarbij moet rekening worden gehouden met de analyses die zijn gemaakt op grond van artikel 5. Deze maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die van toepassing zijn op alle stroomgebieddistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebieddistricten.
Elk maatregelenprogramma omvat de 'basismaatregelen' en, waar nodig, 'aanvullende maatregelen'.

Basismaatregelen

'Basismaatregelen' zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan. Basismaatregelen omvatten:

a. maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de volgende richtlijnen zijn vereist:
   - Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
   - Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
   - Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;
   - de richtlijnen, vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn;
   - de Richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG);
   - de Richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG);
   - de Kwikrichtlijn (84/156/EEG);
   - de Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG);
   - de Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG)
   - de Zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG);
   - de Vogelrichtlijn (79/409/EEG);
   - de Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG;
   - de Richtlijn zware ongevallen (Seveso-richtlijn) (96/82/EG);
   - de MER-richtlijn (85/337/EEG);
   - de Zuiveringsslibrichtlijn (86/278/EEG);
   - de Richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG);
   - de Habitatrichtlijn (92/43/EEG);
b. maatregelen die voor de kostenterugwinning voor waterdiensten (artikel 9) nodig worden geacht;
c. maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de milieudoelstellingen niet worden bereikt;
d. maatregelen om aan de voorschriften van artikel 7 (water gebruikt voor de onttrekking van drinkwater) te voldoen, met inbegrip van maatregelen om de waterkwaliteit veilig te stellen teneinde het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen;

In Nederland wordt veel water verontreinigd door bestrijdingsmiddelen en meststoffen. Deze dienen dus zodanig gereguleerd te worden dat uiteindelijk minder zuivering noodzakelijk is. Bij de toelating van een aantal 'onmisbare' bestrijdingsmiddelen zijn het dan ook niet alleen milieu-

organisaties die een verdere toelating (wettelijk of gedoogd) afwijzen; ook de waterleidingbedrijven hebben een soortgelijk belang. Zowel onder de huidige richtlijnen als onder de Kaderrichtlijn water kan men zich voorstellen dat waterleidingmaatschappijen de overheid aansprakelijk stellen voor het niet goed implementeren of uitvoeren van de Europese regelgeving.

e. beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwing van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwing. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen;
f. beheersingsmaatregelen, met inbegrip van een verplichte voorafgaande toestemming voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen. Het gebruikte water mag afkomstig zijn van al het oppervlakte- of grondwater, mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstellingen voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
g. voor lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen, met inbegrip van beheersingsmaatregelen zoals bepaald in de artikelen 10 en 16. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
h. voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen. Beheersingsmaatregelen mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
i. voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand die overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geconstateerd zijn, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken

van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel in het geval van waterlichamen die aangemerkt zijn als kunstmatig of sterk veranderd. Beheersingsmaatregelen voor deze doeleinden mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

j. een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van de onderstaande bepalingen. De lidstaten mogen toestemming verlenen voor herinjectie in dezelfde watervoerende laag van voor geothermische doeleinden gebruikt water. Voorts mogen de lidstaten onder vermelding van de voorwaarden toestemming verlenen voor:
   - injectie van water dat stoffen bevat ingevolge exploratie- en winningsactiviteiten van koolwaterstoffen of mijnbouw, en injectie van water om technische redenen, in geologische formaties waaruit koolwaterstoffen of andere stoffen zijn gewonnen of in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden. Dergelijke injecties mogen geen andere stoffen bevatten dan die welke het gevolg zijn van de hierboven genoemde activiteiten;
   - herinjectie van uit mijnen en steengroeven gepompt grondwater of met civieltechnische bouw- of onderhoudswerkzaamheden geassocieerd grondwater;
   - injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden;
   - injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in andere geologische formaties indien het hoger belang van het waarborgen van de gasvoorziening zulks vereist en indien de injectie van dien aard is dat ieder onmiddellijk of toekomstig gevaar van verslechtering van de kwaliteit van ieder eventueel ontvangend grondwater wordt voorkomen;
   - civieltechnische en bouw- en constructiewerkzaamheden en soortgelijke werkzaamheden op of in de grond die in contact komen met grondwater. Voor deze doeleinden mogen de lidstaten bepalen dat deze werkzaamheden worden behandeld als was toestemming verleend, mits zij worden uitgevoerd in overeenstemming met algemeen bindende regels die de lidstaat voor zulke werkzaamheden heeft vastgesteld;
   - lozingen van kleine hoeveelheden stoffen voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op karakterisering, bescherming of herstel van waterlichamen, welke beperkt blijven tot de hoeveelheden die strikt noodzakelijk zijn voor de nagestreefde doeleinden; op voorwaarde dat die lozingen niet verhinderen dat de voor dat

grondwaterlichaam vastgestelde milieudoelstellingen worden bereikt;

k. in overeenstemming met uit hoofde van artikel 16 te ondernemen actie, maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren door de stoffen die worden genoemd in de lijst van prioritaire stoffen en ter progressieve vermindering van verontreiniging door andere stoffen, die anders de lidstaten zou verhinderen de milieudoelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen te bereiken;
l. maatregelen die nodig zijn ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigende stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking van de gevolgen van incidentele verontreiniging, bijvoorbeeld ten gevolge van overstromingen, ook met behulp van systemen om dergelijke gebeurtenissen op te sporen of ervoor te waarschuwen, met inbegrip, ingeval van redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen, van alle passende maatregelen om het risico voor de aquatische ecosystemen te beperken.

Aanvullende maatregelen

'Aanvullende maatregelen' zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen, teneinde de krachtens artikel 4 vastgestelde doelstellingen te bereiken. Bijlage VI, deel B, bevat een niet-limitatieve lijst van dergelijke maatregelen.

Het betreft de volgende mogelijke aanvullende maatregelen:

a. wetgevingsinstrumenten;
b. administratieve instrumenten;
c. economische of fiscale instrumenten;
d. in onderhandeling tot stand gekomen milieu-overeenkomsten;
e. emissiebeheersingsmaatregelen;
f. gedragscodes;
g. scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden;
h. onttrekkingsbeheersingsmaatregelen;
i. vraagregulerende maatregelen, onder andere bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden;
j. efficiency- en hergebruiksmaatregelen, onder andere de bevordering van waterefficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken;
k. constructieprojecten;
l. ontziltingsinstallaties;
m. rehabilitatieprojecten;
n. kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen;

o. educatieve projecten;
p. projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie;
q. overige relevante maatregelen.

De lidstaten kunnen met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder deze richtlijn vallende wateren, nog andere aanvullende maatregelen vaststellen, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van de relevante internationale overeenkomsten (artikel 1).
Als een van de aanvullende maatregelen worden ook in onderhandeling totstandgekomen milieu-overeenkomsten genoemd. In Nederland hebben we hier inmiddels ruime ervaring mee, zoals de overeenkomsten die in het kader van het doelgroepenoverleg tot stand zijn gekomen. De juridische beoordeling van deze overeenkomsten varieert. Men is het erover eens dat het doelgroepenoverleg en de daaruit voortvloeiende overeenkomsten praktisch van groot belang zijn. Beleidsmatig spelen ze wel een rol bij de invulling van milieuvergunningen en de totstandkoming van algemene regels[14], maar ze kunnen niet in de plaats komen van de wettelijke vereisten, zoals bijvoorbeeld de Wvo of de Wm die stellen. Aan de wettelijke eisen dient onverkort te worden voldaan. Deze benadering komt overeen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De Kaderrichtlijn water gaat van dezelfde benadering uit. In de eerste plaats moet aan de milieudoelstellingen worden voldaan door de verplichte basismaatregelen. De overeenkomsten vallen onder de aanvullende maatregelen en kunnen wel naast, maar niet in de plaats van de basismaatregelen komen.

14. *Als voorbeeld kan het project PAREL worden genoemd. De ervaringen uit dit project zijn meegenomen bij de totstandkoming van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.*

Wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de milieudoelstellingen voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, zorgen de lidstaten ervoor dat:

→ de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht;
→ de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden;
→ de monitoringsprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden;
→ eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen teneinde die doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen, overeenkomstig de procedures van bijlage V.

Indien deze oorzaken het resultaat zijn van redelijkerwijs niet te voorziene of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, met name omvangrijke overstromingen of lange droogteperioden, kan de lidstaat bepalen dat aanvullende maat-

regelen niet haalbaar zijn, onder voorbehoud van artikel 4 lid 6.
De lidstaten nemen alle passende stappen opdat de verontreiniging van mariene wateren niet toeneemt.
Onverminderd de bestaande wetgeving mag de toepassing van maatregelen in geen geval direct of indirect tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren leiden. Dit voorschrift is niet van toepassing indien het tot meer verontreiniging van het milieu in zijn geheel zou leiden.

De maatregelenprogramma's worden uiterlijk negen jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn vastgesteld en alle maatregelen dienen uiterlijk twaalf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn operationeel te zijn.
De maatregelenprogramma's worden uiterlijk vijftien jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgesteld. Nieuwe of herziene maatregelen die in het kader van een herzien programma worden genomen, dienen binnen drie jaar na de vaststelling operationeel te zijn.

De aanvullende maatregelen kunnen ook worden ingezet met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder de Kaderrichtlijn water vallende wateren (artikel 11 lid 4).
Lozingen vanuit een puntbron dienen daarmee of verboden, of door een voorafgaande vergunning gereguleerd te worden. Deze vergunning mag vervangen worden door algemene regels. Zijn op grond van een kwaliteitsnorm strengere voorwaarden vereist, dan dienen er strengere emissiebeheersingsmaatregelen te worden vastgesteld (artikel 10 bis lid 3).
Bij emissiebeheersingsmaatregelen die al zijn gebaseerd op de best beschikbare technologie, kan in dat geval alleen gekozen worden voor sanering, beperking van de lozing of een lozingsverbod, tenzij met overige emissiebeheersingsmaatregelen een resultaat kan worden bereikt dat verder gaat dan wat met de best beschikbare technologie kan worden bereikt.

Opmerkelijk is dat in de Kaderrichtlijn water geen onderscheid wordt gemaakt tussen puntbronnen en diffuse bronnen. Uit de definiëring van emissiegrenswaarden blijkt dat deze met name bedoeld zijn voor puntbronnen, hetgeen overigens logisch is. Kenmerkend voor diffuse bronnen is juist dat niet gemakkelijk emissie-eisen aan een bepaalde bron voorgeschreven kunnen worden. Emissiegrenswaarden gelden namelijk, volgens de richtlijn, op het punt waar de emissies de *installatie* verlaten.[15] Artikel 11 lid 3 sub g stelt dat voor lozingen vanuit puntbronnen een voorafgaande vergunning verplicht is, terwijl dit voor diffuse bronnen facultatief is (artikel 11 lid 3 sub h). Voor verontreiniging door diffuse bronnen dienen maatregelen te worden genomen ter

15. *Waarbij het woord 'installatie' wel weer een IPPC-term is.*

preventie of beheersing van de introductie van gevaarlijke stoffen. Hier wordt een duidelijke relatie gelegd met het productenbeleid, en de toelating en het gebruik van bepaalde schadelijke stoffen (artikel 11 lid 3 sub h). Zo kan op grond van de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn gekozen worden voor strengere toelatingseisen. Ook ten aanzien van water dat is bestemd als drinkwater, wordt voor een preventieve benadering gekozen: er dienen zodanige maatregelen te worden genomen dat het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, wordt verlaagd (artikel 7 lid 3).[16]

16. Hetgeen niet betekent dat het niveau van het resultaat van de zuivering lager moet worden, maar dat het water al zo schoon is dat er minder intensief hoeft te worden gezuiverd.

Artikel 12

Problemen die niet op het niveau van de lidstaat kunnen worden geregeld

Indien een lidstaat een probleem constateert dat voor zijn waterbeheer gevolgen heeft, maar niet door die lidstaat kan worden opgelost, kan hij dat probleem voorleggen aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten en daarbij aanbevelingen doen voor de oplossing ervan. De Commissie reageert binnen zes maanden op een verslag of aanbevelingen van de lidstaten.

Artikel 13

Stroomgebiedbeheersplannen

Elke zes jaar dient per stroomgebied een *stroomgebiedbeheersplan* opgesteld te worden. Bij grensoverschrijdende stroomgebieden binnen de EU moet in beginsel een internationaal stroomgebiedbeheersplan worden opgesteld. Deze laatste wordt gebaseerd op de nationale stroomgebiedplannen en door de internationale stroomgebiedautoriteit samengevoegd tot een plan. Bij internationale stroomgebieden die EU-grenzen overschrijden, dient hiernaar gestreefd te worden. De stroomgebiedbeheersplannen kunnen worden aangevuld met de opstelling van meer gedetailleerde programma's en beheersplannen per deelstroomgebied, sector, aangelegenheid of watertype, waarin specifieke aspecten van het waterbeheer aan de orde komen. De stroomgebiedbeheersplannen worden uiterlijk negen jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn gepubliceerd. De stroomgebiedbeheersplannen worden uiterlijk vijftien jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en bijgesteld.

Een stroomgebiedbeheersplan bevat de volgende verplichte onderdelen (bijlage VII):

a. Een algemene beschrijving van de kenmerken van het stroomgebieddistrict zoals voorgeschreven in artikel 5 en bijlage II. Deze moet voor oppervlaktewateren bevatten: kaarten met de ligging en de grenzen van de waterlichamen, kaarten van de eco-regio's

en typen oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebied, en een bepaling van de referentieomstandigheden voor de typen oppervlaktewaterlichamen; en voor grondwater: kaarten met de ligging en de grenzen van de grondwaterlichamen.

b. Een overzicht van de significante belastingen en effecten van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater, met inbegrip van een raming van de verontreiniging door puntbronnen; een raming van de verontreiniging door diffuse bronnen, met inbegrip van een overzicht van het bodemgebruik; een raming van de druk op de kwantitatieve toestand van het water, met inbegrip van onttrekkingen; een analyse van de andere gevolgen van menselijke activiteiten op de watertoestand.

c. Vermelding van en kaarten van beschermde gebieden zoals voorgeschreven in artikel 6 en bijlage IV.

d. Een kaart van de voor de doeleinden van artikel 8 en bijlage V gevormde monitoringsnetwerken en een presentatie in kaartvorm van de resultaten van de monitoringsprogramma's die uit hoofde van die bepalingen zijn uitgevoerd voor de toestand van oppervlaktewater (ecologisch en chemisch); grondwater (chemisch en kwantitatief); en beschermde gebieden.

e. Een lijst van de overeenkomstig artikel 4 vastgestelde milieudoelstellingen voor oppervlaktewateren, grondwater en beschermde gebieden, met inbegrip van in het bijzonder aanduiding van de gevallen waarin gebruik is gemaakt van uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, en de overeenkomstig dat artikel voorgeschreven, daarmee verband houdende informatie.

f. Een samenvatting van de economische analyse van het watergebruik.

g. Een samenvatting van het vastgestelde maatregelenprogramma, met inbegrip van de wijze waarop de milieudoelstellingen daardoor moeten worden bereikt. Dit houdt onder meer in: een samenvatting van de maatregelen die vereist zijn om de communautaire waterbeschermingswetgeving toe te passen; een verslag over de praktische stappen en maatregelen die zijn genomen om het beginsel van de terugwinning van de kosten van watergebruik in overeenstemming met artikel 9 toe te passen; een samenvatting van de maatregelen die zijn genomen om aan de voorschriften van artikel 7 te voldoen; een samenvatting van de beheersingsmaatregelen voor wateronttrekking en -opstuwing, met inbegrip van een verwijzing naar de registers en vermelding van de gevallen waarin vrijstelling is verleend overeenkomstig artikel 11 lid 3 onder e; een samenvatting van de beheersingsmaatregelen welke zijn vastgesteld voor puntbronlozingen en andere activiteiten die de watertoestand beïnvloeden; een aanduiding van de gevallen waarin toestemming is verleend voor directe lozing in grondwa-

ter; een samenvatting van de in verband met prioritaire stoffen genomen maatregelen; een samenvatting van de ter voorkoming of beperking van de gevolgen van accidentele verontreiniging genomen maatregelen; een samenvatting van de maatregelen voor waterlichamen die waarschijnlijk de doelstellingen van artikel 4 niet kunnen bereiken; nadere gegevens over de bijkomende maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de vastgestelde milieudoelstellingen te bereiken; nadere gegevens over de maatregelen om toename van de verontreiniging van mariene wateren te voorkomen.

h. Een register van alle meer gedetailleerde programma's en beheersplannen voor het stroomgebieddistrict, die betrekking hebben op specifieke deelstroomgebieden, sectoren, aangelegenheden of watertypen, alsmede een samenvatting daarvan.
i. Een samenvatting van de maatregelen inzake voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten daarvan alsmede de planwijzigingen die daarvan het gevolg zijn.
j. Een lijst van de bevoegde autoriteiten in overeenstemming met bijlage I.
k. De contactpunten en procedures om de achtergronddocumentatie en de in artikel 14 lid 1 bedoelde informatie te verkrijgen, met name nadere gegevens over de vastgestelde beheersingsmaatsregelen en de concrete monitoringsgegevens.

Artikel 14

Voorlichting en raadpleging van het publiek

De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebieddistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld aan het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

a. een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen raadplegingsmaatregelen, minstens drie jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;
b. een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;
c. kopieën van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan, minstens één jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft.

Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie.
De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken. Dit is eveneens van toepassing voor bijgewerkte stroomgebiedbeheersplannen.

Op verzoek wordt ook inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie. In dit verband verdient het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieu-aangelegenheden (Trb. 2001, 73) enige aandacht. Een van de pijlers van het verdrag is de inspraak van het publiek bij besluitvorming inzake milieu-aangelegenheden. Ter implementatie van de desbetreffende bepalingen van het verdrag is een EG-richtlijn in voorbereiding tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen nr. 85/337/EEG en nr. 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie. In het voorstel voor de richtlijn worden voorschriften omtrent inspraak gegeven met betrekking tot plannen en programma's die op grond van een aantal andere EG-richtlijnen moeten worden opgesteld. Omdat de Commissie van de Europese Gemeenschappen van mening is dat de Kaderrichtlijn water reeds voldoet aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus worden de plannen en programma's op grond van de Kaderrichtlijn water niet in het richtlijnvoorstel genoemd.

Artikel 15

Rapportering

In artikel 15 van de richtlijn wordt de wijze van rapportering beschreven. De lidstaten zenden de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten afschriften van de stroomgebiedbeheersplannen en alle latere bijgestelde versies binnen drie maanden na publicatie daarvan toe. Voor volledig op het grondgebied van een lidstaat liggende stroomgebieddistricten betreft dit alle stroomgebiedbeheersplannen die het nationale grondgebied bestrijken en die overeenkomstig artikel 13 zijn gepubliceerd. Voor internationale stroomgebieddistricten betreft dit ten minste het deel van het stroomgebiedbeheersplan dat het grondgebied van de lidstaat bestrijkt. De lidstaten leggen beknopte verslagen voor met betrekking tot de op grond van artikel 5 vereiste analyses en de krachtens artikel 8 ontworpen monitoringsprogramma's die ten behoeve van het eerste stroomgebiedbeheersplan zijn uitgevoerd. Voorts dient binnen drie jaar na publicatie van elk stroomgebiedbe-

heersplan of van elke bijstelling (overeenkomstig artikel 13), een tussentijds verslag over de vooruitgang in de uitvoering van het geplande maatregelenprogramma te worden overlegd. Dit zijn serieuze verplichtingen.[17]

17. *Zaak C-435/99, Commissie vs Portugal. Portugal werd veroordeeld omdat rapportageverplichtingen uit een negental waterrichtlijnen niet werden nagekomen.*

Artikel 16 en 17
Europese strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging en grondwaterverontreiniging

Om te voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water ontwikkelen het Europees Parlement en de Raad strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging en ter beheersing en voorkoming van grondwaterverontreiniging. Voor waterverontreiniging wordt een onderscheid gemaakt tussen verontreinigende stoffen en gevaarlijke prioriteitsstoffen. Voor verontreinigende stoffen wordt uitgegaan van een geleidelijke vermindering; voor gevaarlijke prioriteitsstoffen geldt een stopzetting of een geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies of verliezen.

De Commissie doet een voorstel voor een lijst van (gevaarlijke) prioriteitsstoffen. Op dit moment omvat deze lijst 32 stoffen, waarbij men rekening houdt met stoffen die in communautaire regelgeving of internationale overeenkomsten al aanleiding tot bezorgdheid gaven. Voor deze prioriteitsstoffen worden door de Commissie beheersingsmaatregelen voorgesteld. Daarbij moet voor zowel puntbronnen als diffuse bronnen worden aangegeven welk niveau en welke combinatie van product- en procesbeheersingsmaatregelen uit een oogpunt van kosteneffectiviteit en evenredigheid het meest geschikt zijn. Hier komt nadrukkelijk de relatie met productregelgeving naar voren. Er dienen eveneens kwaliteitsnormen te worden vastgesteld voor de concentratie van de prioriteitsstoffen in onder meer oppervlaktewater. Twee jaar nadat een stof op de prioriteitslijst is geplaatst moeten er door de Commissie voorstellen zijn gedaan voor bovengenoemde emissiebeheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen. Hiermee is duidelijk dat voor een complementaire aanpak wordt gekozen: zowel een bron- als een effectbenadering.

De lijst met prioritaire stoffen bestaat uit die stoffen die voor de gehele Gemeenschap een probleem zijn. Voor overige stoffen dienen door de lidstaten zelf maatregelen te worden genomen. Indien er geen akkoord wordt bereikt over door de Commissie gedane voorstellen, dienen de lidstaten zelf milieukwaliteitsnormen en beheersmaatregelen voor lozingen en emissies vast te stellen. Dit doet denken aan het regime voor grijze-lijststoffen uit richtlijn 76/464, dat ook geldt voor die zwarte-lijststoffen, waarvoor nog geen emissiegrenswaarden zijn vastgesteld.

Voor maatregelen voor de goede grondwatertoestand geldt iets soortgelijks. Bij het vaststellen van de criteria die nodig zijn om een goede chemische toestand te kunnen beoordelen en die nodig zijn om de

noodzakelijke ombuigingstendensen (op grond van artikel 4 lid 1 sub b onder iii) te bewerkstelligen, dienen de lidstaten deze zelf vast te stellen als dit op Europees niveau niet gebeurt. Worden ook op nationaal niveau deze criteria niet vastgesteld, dan geldt voor de voorgeschreven omkering van de tendensen als startpunt een maximum van 75% van het peil van de reeds geldende kwaliteitsnormen voor grondwater. Zo wordt voorkomen dat hetzelfde gaat gebeuren als bij de vaststelling van zwarte-lijststoffen op basis van de huidige richtlijn 76/464. Daar zijn uiteindelijk nauwelijks zwarte-lijststoffen vastgesteld, omdat er geen overeenstemming kon worden bereikt. Het gevolg was dat deze gevaarlijke stoffen, die niet als zodanig waren aangewezen, onder het lichtere regime van grijze-lijststoffen bleven vallen. De verplichting voor de Raad om emissiegrenswaarden en milieukwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen vast te stellen, is met de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water vervallen. De memorie van toelichting bij het concept wetsvoorstel tot implementatie van de Kaderrichtlijn water in de Wm en de Wwh merkt op dat de aanvullende maatregelen op grond van artikel 16 zorgen voor een betere doorwerking van het Esbjerg-beleid inzake de uitfasering van gevaarlijke stoffen.
De waterkwaliteitseisen zijn bedoeld om vorm te geven aan de 'goede kwaliteit van het oppervlaktewater'; zij bepalen deels (namelijk voor de chemische toestand) hoe die goede kwaliteit er uit behoort te zien. Dat betekent dat de waterkwaliteitseisen niet alleen moeten worden verwezenlijkt in wateren met een bepaalde functie, maar dat dit in beginsel voor alle wateren van een bepaald type geldt, tenzij er een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgronden die de Kaderrichtlijn water biedt. Daarmee is de functietoekenning niet langer bepalend voor de vereiste waterkwaliteit. Dat neemt niet weg dat lidstaten aan wateren bepaalde functies kunnen toekennen. Ook voor die oppervlaktewateren die gezien kunnen worden als kunstmatig en sterk veranderende waterlichamen, moet worden voldaan aan een goede chemische toestand.

Artikel 18

Rapportage door de Commissie

Artikel 18 bevat geen directe verplichtingen voor de lidstaten, maar regelt de verslaglegging door de Commissie over de toestand van het water in de Gemeenschap, een verslag van de stroomgebiedbeheersplannen, van de strategieën en beheersingsmaatregelen die zijn ontwikkeld op grond van artikel 16, en van de geboekte vooruitgang. Indien noodzakelijk wordt een conferentie belegd waarin verslagen kunnen worden besproken en ervaringen kunnen worden uitgewisseld. De deelnemers aan een dergelijke conferentie bestaan niet alleen uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten, maar ook uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement, non-gouverne-

mentele organisaties, sociale en economische partners, consumentenorganisaties, academici en andere deskundigen.

Artikel 19

Plannen voor toekomstige maatregelen van de Gemeenschap

De Commissie dient eens per jaar ter informatie bij het comité van artikel 21 een indicatief plan in van de maatregelen met gevolgen voor de waterwetgeving die zij in de naaste toekomst in wil dienen, inclusief de overeenkomstig artikel 16 ontwikkelde voorstellen, beheersingsmaatregelen en strategieën.

Artikel 20

Technische aanpassingen van de richtlijn

Artikel 20 bevat eveneens geen verplichting voor de lidstaten, maar heeft betrekking op de wijze waarop de richtlijn kan worden aangepast. Bijlagen I en III en punt 1.3.6 van bijlage V kunnen volgens de procedure van artikel 21 aan wetenschappelijke en technische vooruitgang worden aangepast, met inachtneming van de termijnen voor toetsing en bijstelling van de stroomgebiedbeheersplannen, zoals vermeld in artikel 13. Waar nodig kan de Commissie volgens de procedure van artikel 21 richtsnoeren vaststellen voor de toepassing van bijlagen II en V. Ten behoeve van de transmissie en de verwerking van gegevens, met inbegrip van statistische en cartografische gegevens, kunnen technische opmaakvoorschriften worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

Artikel 21

Regelgevend comité

De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Wanneer naar artikel 21 lid 2 wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van het bepaalde in artikel 8 van dat besluit. De in artikel 5, lid 6, van besluit 1999/468/EG bedoelde periode wordt vastgesteld op drie maanden.

Artikel 22

Intrekkingen en overgangsbepalingen

De volgende communautaire wetgeving wordt *zeven jaar* na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn ingetrokken:

a. Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten;
b. Beschikking 77/795/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap;

c. Richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979 betreffende de meetmethoden en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten.

De volgende communautaire wetgeving wordt *dertien jaar* na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn ingetrokken:

a. Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen;
b. Richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater;
c. Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen;
d. Richtlijn 76/464/EEG, met uitzondering van artikel 6, dat bij de inwerkingtreding van deze richtlijn wordt ingetrokken.

Voor richtlijn 76/464/EEG gelden de volgende overgangsbepalingen:

a. de overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn vastgestelde lijst van prioritaire stoffen vervangt de lijst van de als prioritair aangemerkte stoffen in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982;
b. voor de toepassing van artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG kunnen de lidstaten de beginselen van deze richtlijn toepassen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

De milieudoelstellingen van artikel 4 en de milieukwaliteitsnormen vastgesteld in bijlage IX en overeenkomstig artikel 16 lid 7, dan wel door de lidstaten vastgesteld overeenkomstig bijlage V voor stoffen die niet op de lijst van prioritaire stoffen voorkomen, of overeenkomstig artikel 16 lid 8 voor prioritaire stoffen waarvoor nog geen communautaire normen gelden, worden voor de toepassing van artikel 2 punt 7 en artikel 10 van richtlijn 96/61/EG als milieukwaliteitsnormen beschouwd.

Indien een stof op de overeenkomstig artikel 16 vastgestelde lijst van prioritaire stoffen niet in bijlage VIII van deze richtlijn noch in bijlage III van richtlijn 96/61/EG voorkomt, wordt hij daaraan toegevoegd.

Voor oppervlaktewaterlichamen moeten de milieudoelstellingen van het eerste stroomgebiedbeheersplan uit hoofde van deze richtlijn ten

minste leiden tot kwaliteitsnormen die minstens even streng zijn als die welke vereist zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 76/464/EEG.

Artikel 23
Sancties

De lidstaten stellen sancties op overtredingen van de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen vast. De aldus vastgestelde sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

Artikel 24
Uitvoering

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede, die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. De Commissie stelt de andere lidstaten daarvan in kennis.

Artikel 25
Inwerkingtreding

De richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Dit is gebeurd op 22 december 2000.

16.3 Implementatie van de Kaderrichtlijn water

Ter implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlands recht is het volgende wetsvoorstel ingediend:

Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L327) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water)[18]

18. Kamerstukken II 2002-2003, 28808, nrs. 1-3.

Voorstel van wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben dat de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L327) wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer noodzakelijk maakt;
Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet op de waterhuishouding wordt gewijzigd als volgt:

A. Het opschrift van hoofdstuk I wordt vervangen door: Hoofdstuk I. Algemene bepalingen

B. Artikel 1 wordt gewijzigd als volgt:

1. De begripsomschrijving van 'Onze Ministers' wordt vervangen door: 'Onze Ministers': Onze Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met Onze Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren.
2. Onder vervanging van de punt door een puntkomma wordt aan het einde van het artikel toegevoegd:
   - 'Kaderrichtlijn water': Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L327), zoals deze is gewijzigd bij

beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG (PbEG L331) en met inbegrip van wijzigingen uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn, doch voor het overige naar de tekst zoals deze bij de richtlijn is vastgesteld;

- 'stroomgebied': een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt;
- 'stroomgebieddistrict': het gebied van land en zee, gevormd door een of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren;
- 'stroomgebiedbeheersplan': plan als bedoeld in artikel 13 van de Kaderrichtlijn water, dat betrekking heeft op het op Nederlands grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict;
- 'internationaal stroomgebiedbeheersplan': plan als bedoeld in artikel 13 van de Kaderrichtlijn water, dat betrekking heeft op zowel het op Nederlands grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict als het op buiten Nederlands grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict.

C. Na artikel 1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:
Artikel 1a
Een wijziging uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de Kaderrichtlijn water gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

D. Na artikel 2 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:
Artikel 2a

1. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt het Nederlandse grondgebied ingedeeld in de op Nederlands grondgebied gelegen delen van de stroomgebieddistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Onder het Nederlandse grondgebied wordt mede verstaan de territoriale zee, voor zover die is gelegen aan de landzijde van de lijn waarvan elk punt zich bevindt op een afstand van een internationale zeemijl, zijnde achttienhonderd en twee en vijftig meter, gemeten zeewaarts vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 van de wet, grenzen Nederlandse territoriale zee of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet.
2. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebieddistricten worden vastgesteld bij algemene maatregel van

bestuur. Daarbij wordt tevens voorzien in de toedeling van grondwatervoorkomens aan één van de stroomgebieddistricten.

3. Bij de voorbereiding van de maatregel raadplegen Onze Ministers per stroomgebieddistrict gedeputeerde staten van de betrokken provincies, de kwaliteitsbeheerders en de kwantiteitsbeheerders, alsmede de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict.

Artikel 2b

1. Provinciale besturen, kwaliteitsbeheerders, kwantiteitsbeheerders en gemeentebesturen:
   a. verrichten de analyses en beoordelingen, bedoeld in artikel 5 van de Kaderrichtlijn water, en
   b. verstrekken aan Onze Minister de resultaten daarvan, alsmede de overige gegevens, bedoeld in bijlage VII van de Kaderrichtlijn water, voor zover die betrekking hebben op hun onderscheiden aandeel in de waterhuishouding in een stroomgebieddistrict, onverminderd het bepaalde in hoofdstuk II van deze wet.
2. Op initiatief van Onze Minister vindt per stroomgebieddistrict overleg van de betrokken bestuursorganen plaats ten behoeve van een goede uitvoering van het eerste lid.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld aangaande de gegevensverstrekking.

E. Artikel 3 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid wordt vervangen door:
   1. Onze Ministers stellen een nota vast waarin:
      a. de hoofdlijnen van het ten aanzien van de landelijke waterhuishouding te voeren beleid zijn aangegeven, en
      b. de stroomgebiedbeheersplannen of de inbreng voor de internationale stroomgebiedbeheersplannen met betrekking tot de in artikel 2a bedoelde delen van de stroomgebieddistricten zijn opgenomen.

      Bij het vaststellen van de nota wordt voor elk van de in artikel 2a bedoelde delen van de stroomgebieddistricten rekening gehouden met het desbetreffende internationale stroomgebiedbeheersplan, dan wel wordt dat plan in acht genomen voor zover dat uit het plan voortvloeit.
2. Aan het tweede lid, onderdeel d, wordt onder vervanging van de puntkomma door een komma, toegevoegd: met inbegrip van de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn water, voor zover die op elk van de in artikel 2a bedoelde delen van de stroomgebieddistricten van toepassing zijn;
3. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot zesde en zevende lid worden na het derde lid twee leden ingevoegd, luidende:

4. Een stroomgebiedbeheersplan omvat de informatie die ingevolge bijlage VII bij de Kaderrichtlijn water daarin moet worden opgenomen.

5. Het vierde lid is van overeenkomstige toepassing op de in het eerste lid, onderdeel b, bedoelde inbreng, met dien verstande dat slechts de gegevens worden opgenomen die betrekking of mede betrekking hebben op het Nederlandse deel van een stroomgebieddistrict.

▸ 4. Het zesde lid wordt vervangen door:

6. De nota wordt ten minste eenmaal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opneming in het plan in werking.

F. Artikel 4 komt te luiden:

Artikel 4

▸ 1. Met betrekking tot de voorbereiding van de nota of een herziening daarvan is de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.

▸ 2. Onze Ministers leggen ter inzage:

a. een tijdschema en een werkprogramma voor de opstelling of een herziening van het internationale stroomgebiedbeheersplan of het stroomgebiedbeheersplan, ten minste drie jaren voor het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft,

b. een tussentijds overzicht van belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebieddistrict of het in artikel 2a bedoelde deel daarvan, ten minste twee jaren voor het begin van de periode waarop het plan of een herziening betrekking heeft, en

c. het ontwerp voor het stroomgebiedbeheersplan of voor het internationaal stroomgebiedbeheersplan of een herziening voor zover betrekking of mede betrekking hebbend op het op Nederlands grondgebied gelegen deel van het desbetreffende stroomgebieddistrict, ten minste een jaar voor het begin van de periode waarop het plan of de herziening betrekking heeft.

▸ 3. Een ieder wordt in de gelegenheid gesteld gedurende de termijn van terinzagelegging schriftelijk zijn zienswijze omtrent het ontwerp bij Onze Ministers naar voren te brengen.

▸ 4. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen over de in het tweede lid bedoelde stukken bedraagt zes maanden en vangt aan met ingang van de dag waarop het stuk ter inzage is gelegd.

▸ 5. Met betrekking tot grensvormende of grensoverschrijdende wateren raadplegen Onze Ministers de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten. Met betrekking tot stroomgebiedbeheersplannen en de inbreng voor de internationa-

le stroomgebiedbeheersplannen raadplegen Onze Ministers de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict.

6. Onze Ministers raadplegen ten aanzien van de maatregelen bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders van het op Nederlands grondgebied gelegen deel van het stroomgebieddistrict.
7. Onze Ministers brengen de ontvangen zienswijzen over het ontwerp voor een internationaal stroomgebiedbeheersplan of een herziening, voor zover die zienswijzen niet uitsluitend betrekking hebben op het op Nederlands grondgebied gelegen deel van het desbetreffende stroomgebieddistrict, ter kennis van de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict.

G. Artikel 5 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid in vierde tot en met zesde lid wordt een nieuw derde lid ingevoegd, luidende:
   3. Tot de maatregelen en voorzieningen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, behoren mede, gerangschikt naar stroomgebieddistrict:
      a. de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de Kaderrichtlijn water, van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen en
      b. de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn water.
2. Het vijfde lid wordt vervangen door:
   5. Het plan wordt ten minste eenmaal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opneming in het plan in werking.
3. Het zesde lid wordt vervangen door:
   6. Van een besluit tot vaststelling of herziening van het plan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

H. Artikel 6 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het derde lid wordt 'Duitse en Belgische autoriteiten' vervangen door: Duitse of Belgische autoriteiten.
2. Na het derde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
   4. Onze Ministers stemmen de in artikel 5, derde lid, bedoelde maatregelen en voorzieningen per stroomgebieddistrict af met gedeputeerde staten van de betrokken provincies en de kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders van het stroomgebieddistrict.

I. Artikel 7 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onder vernummering van het vierde tot en met zesde lid in vijfde tot en met zevende lid wordt na het derde lid een nieuw lid ingevoegd, luidende:

4. Tot de maatregelen en voorzieningen, bedoeld in het derde lid, onderdelen, b, c en d, behoren mede, gerangschikt naar stroomgebieddistrict:

a. de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de Kaderrichtlijn water, van regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen en

b. de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn water, die in alle in de provincie gelegen delen van stroomgebieddistricten van toepassing zijn dan wel het te voeren grondwaterbeheer betreffen.

2. Het zesde lid wordt vervangen door:

6. Het plan wordt ten minste een maal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opneming in het plan in werking.

3. Het zevende lid wordt vervangen door:

7. Van een besluit tot vaststelling of herziening van een plan wordt mededeling gedaan in de Staatscourant. Het besluit tot vaststelling of herziening van het plan wordt met het plan toegezonden aan Onze Ministers.

J. Artikel 8 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt 'de besturen van de openbare lichamen die een beheersplan als bedoeld in artikel 9 vaststellen' vervangen door: de kwantiteitsbeheerders en kwaliteitsbeheerders die een beheersplan als bedoeld in artikel 9 vaststellen alsmede de gemeentebesturen.

2. Het vierde lid komt te luiden als volgt:

4. Gedeputeerde staten raadplegen bij de voorbereiding van het plan Onze Ministers en gedeputeerde staten van de aangrenzende provincies alsmede, indien het plan betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren, de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten.

K. Artikel 9 wordt gewijzigd als volgt:

1. Aan het einde van het tweede lid wordt toegevoegd:
Door een kwaliteitsbeheerder worden mede opgenomen, gerangschikt naar stroomgebieddistrict en voor zover niet opgenomen in het provinciale plan:

a. de aanwijzing, overeenkomstig artikel 4, derde lid, van de Kaderrichtlijn water, van regionale waterhuishoudkundige

systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen en

b. de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de Kaderrichtlijn water, met uitzondering van maatregelen die het kwantiteitsbeheer betreffen.

Onderdeel b is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van een kwantiteitsbeheerder, voor zover de maatregelen van artikel 11 van de Kaderrichtlijn water het kwantiteitsbeheer van oppervlaktewateren betreffen.

2. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid in vijfde en zesde lid wordt na het derde lid een lid ingevoegd, luidende:

4. Het plan wordt ten minste een maal in de zes jaren herzien. Nieuwe of herziene maatregelen treden uiterlijk drie jaren na de opneming in het plan in werking.

3. Na het zesde lid wordt een lid toegevoegd, luidende:

7. Bij de voorbereiding van een plan dat betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren, worden de ten aanzien van die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten geraadpleegd.

L. In artikel 10, eerste lid, en artikel 11 wordt de zinsnede 'indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishoudings zulks vorderen' telkens vervangen door: indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding, nationaal dan wel per stroomgebieddistrict, zulks vorderen.

M. Na artikel 66 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 67

1. Onze Ministers maken de nota waarin de ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel b, vastgestelde stroomgebiedbeheersplannen of de inbreng voor de internationale stroomgebiedbeheersplannen en de in artikel 3, tweede lid, onderdeel d, bedoelde maatregelen zijn opgenomen, voor de eerste maal uiterlijk op 22 december 2009 bekend.

2. De plannen waarin de aanwijzingen van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan als kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen ingevolge de artikelen 5, derde lid, onderdeel a, 7, vierde lid, onderdeel a, en 9, tweede lid, onderdeel a, alsmede de maatregelen, bedoeld in de artikelen 5, derde lid, onderdeel b, 7 vierde lid, onderdeel b, en 9, tweede lid, onderdeel b, zijn opgenomen, worden voor de eerste maal uiterlijk op 22 december 2009 bekendgemaakt.

Artikel II

De Wet milieubeheer wordt gewijzigd als volgt:

A. Artikel 1.1 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onder vervanging van de punt door een puntkomma wordt aan het einde van het eerste lid toegevoegd:
de Kaderrichtlijn water: Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L327), zoals deze is gewijzigd bij beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG (PbEG L331) en met inbegrip van wijzigingen uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de richtlijn, doch voor het overige naar de tekst zoals deze bij de richtlijn is vastgesteld.
2. Na het dertiende lid wordt een lid toegevoegd, luidende:
14. Een wijziging uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de Kaderrichtlijn water gaat voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant of op andere geschikte wijze wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

B. Na artikel 5.2a wordt een artikel toegevoegd, luidende:
Artikel 5.2b

1. Bij een maatregel als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water, wordt aan provinciale staten opgedragen milieukwaliteitseisen, voor zover die niet zijn vastgesteld bij een maatregel op grond van artikel 5.1, eerste lid, in een provinciale milieuverordening als bedoeld in artikel 5.5, eerste lid, vast te stellen.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld die provinciale staten bij de vaststelling van de eisen in de provinciale milieuverordening in daarbij aan te wijzen gevallen in acht moeten nemen. Een zodanige regeling wordt vastgesteld door Onze Minister tezamen met Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren.
3. Bij een maatregel als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, wordt overeenkomstig artikel 4, vierde, vijfde en zevende lid, van de Kaderrichtlijn water bepaald in hoeverre en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van de eisen en streeftermijnen

van artikel 4, eerste en tweede lid, van de Kaderrichtlijn water.

4. De kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden mag niet verslechteren, behoudens voor zover overeenkomstig artikel 4, zesde of zevende lid, van de Kaderrichtlijn water bij een maatregel als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, is bepaald dat een achteruitgang is toegelaten.

C. Aan artikel 5.3 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het opstellen van programma's voor de monitoring van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens als bedoeld in artikel 8 van de Kaderrichtlijn water, waarbij voor gebieden, bedoeld in bijlage IV van die richtlijn, aanvullende verplichtingen kunnen worden gesteld welke dienen ter uitvoering van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.

D. Na artikel 12.10 wordt een artikel ingevoegd, luidende:
Artikel 12.11

1. Onze Minister, Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, provinciale besturen, gemeentebesturen alsmede kwaliteitsbeheerders en kwantiteitsbeheerders als bedoeld in de Wet op de waterhuishouding, dragen er zorg voor dat overeenkomstig artikel 6 van de Kaderrichtlijn water één of meer registers worden bijgehouden van de in bijlage IV van de Kaderrichtlijn water bedoelde beschermde gebieden, voor zover die gebieden onder hun beheer vallen.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld aangaande de registers. Daarbij kan, in afwijking van het eerste lid, worden voorzien in de mogelijkheid dat de registratie van beschermde gebieden wordt gedaan door provinciale besturen dan wel Onze in het eerste lid genoemde ministers, mede als het gaat om gebieden die in beheer zijn bij andere bestuursorganen.

E. Artikel 21.6 wordt gewijzigd als volgt:
In het tweede lid wordt na 'krachtens artikel 5.1, eerste lid,' toegevoegd: of artikel 5.3, vijfde lid.

Artikel III

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel IV

Deze wet wordt aangehaald als: Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

16.4 Gebreken in de implementatie

De Kaderrichtlijn water is nog niet geïmplementeerd, maar er kan worden gewezen op problemen die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen.

16.4.1 Enkele verschillen met de huidige richtlijn 76/464

De Kaderrichtlijn water maakt het mogelijk de verplichte vergunning te vervangen door algemene regels. Het onderscheid tussen zwarte- en grijze-lijststoffen vervalt. De Kaderrichtlijn water kent *gevaarlijke stoffen, prioritaire stoffen en prioritaire gevaarlijke stoffen.*

Gevaarlijke stoffen zijn toxische, persistente en bioaccumuleerbare stoffen of groepen van stoffen die aanleiding geven tot evenveel bezorgdheid.

Prioritaire stoffen zijn stoffen bepaald overeenkomstig artikel 16 lid 2 (door de Commissie op te stellen lijst) en vermeld in bijlage X. Hiertoe behoren de *prioritaire gevaarlijke stoffen*, dit wil zeggen overeenkomstig artikel 16 lid 3 en 6 geïdentificeerde stoffen waarvoor maatregelen moeten worden genomen overeenkomstig artikel 16 lid 1 (stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies en verliezen) en 8 (door de Commissie voorgestelde emissiebeheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen).

Een tijdelijke vergunning is niet meer verplicht. Zowel AMvB's als de niet meer verplichte tijdelijke vergunning, zijn mogelijk sinds het verstrijken van de implementatietermijn van de IPPC-richtlijn. Dit geldt alleen voor lozingen vanuit installaties. Op dit moment wordt in Nederland al veelvuldig gebruikgemaakt van algemene regels, alhoewel dit formeel in strijd is met richtlijn 76/464.[19] De geleidelijke vermindering van de lozingen, emissies en verliezen van prioritaire

19. *Rb. Den Haag 11 mei 2000 en 28 april 2000, Het Waterschap 2000, p. 659-662, m.nt. Lammers. De rechtbank zegt dat het in ieder geval niet onmiskenbaar in strijd is met de richtlijn, maar waagt zich niet aan een duidelijk oordeel. Het betrof twee kort gedingen over het nieuwe Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Naar onze mening is de richtlijn duidelijk. Er is een verplichte voorafgaande vergunning vereist en de richtlijn biedt niet de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Deze stelligheid kan worden gerelativeerd door te wijzen op het feit dat de richtlijn uit 1976 stamt en dat in Nederland het instrument van de algemene regels ook toen nog niet werd gebruikt. De eerste algemene regels dateren van 1982 (op basis van de toenmalige Hinderwet). In recentere richtlijnen wordt de mogelijkheid van algemene regels uitdrukkelijk genoemd.*

gevaarlijke stoffen vereist een actualisatie van de vergunningen op een andere wijze dan door middel van een tijdelijke vergunning. De Kaderrichtlijn water spreekt over het regelmatig toetsen en zonodig bijstellen van beheersingsmaatregelen (artikelen 11 lid 3 sub f, g h, en i). De IPPC-richtlijn voorziet in een actualisering van vergunningen voor bepaalde grote installaties en ook de Wm (en daarmee de Wvo) kent een verplichte actualisering van milieuvergunningen.

De Kaderrichtlijn water bepaalt in artikel 11 lid 5 dat wanneer niet aan de milieukwaliteitsnormen wordt voldaan, bestaande vergunningen moeten worden onderzocht en zo nodig herzien. Eventueel dienen ook aanvullende maatregelen, zoals het vaststellen van strengere milieukwaliteitsnormen, te worden overwogen. De kwaliteitsaanpak verandert in die zin, dat de functietoekenning niet langer bepalend is voor de te bereiken waterkwaliteit. Dat betekent niet dat alle nu geldende waterkwaliteitsnormen voor wateren met een bepaalde functie komen te vervallen. Zij gaan in beginsel voor *alle* oppervlaktewateren gelden, met dien verstande dat de vereiste kwaliteit per type water kan verschillen. Lidstaten kunnen nog wel functies aan water toekennen. Voor zwemwater en drinkwater blijft de functiegerichte benadering bestaan.

De Wwh biedt een wettelijke basis voor de implementatie van met name de planverplichtingen van de Kaderrichtlijn water. De Wwh betreft immers de overheidszorg voor het op of in de bodem vrij voorkomende water, welke zorg in die wet als waterhuishouding wordt aangemerkt. De waterhuishouding bestrijkt als zodanig het breed georiënteerde maatregelenpakket van de Kaderrichtlijn water, gericht op het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater en een goede grondwatertoestand, zoals dat in de Kaderrichtlijn water is uitgewerkt in ecologische, chemische en kwantitatieve elementen. De beoogde wijzigingen in de Wwh betreffen vooral de verwerking van de stroomgebiedbenadering in de regeling ten aanzien van de planvorming. Het hoofdstuk over de plannen voor de waterhuishouding zal in de beoogde opzet verschillende onderdelen van de Kaderrichtlijn water omvatten:

a. het maatregelenprogramma voor het Nederlandse deel, waarvan de inhoud wordt verdeeld over de verschillende wettelijke plannen, teneinde aan te sluiten bij de bestaande bevoegdheden van de verschillende betrokken bestuursorganen. Dit kan lastig worden in de praktijk: is voldoende implementatie gegarandeerd? Met name door de doorwerking van de plannen door middel van het 'rekening houden met' is het mogelijk dat niet altijd aan de richtlijnverplichtingen wordt voldaan;

b. de Nederlandse inbreng in een internationaal stroomgebiedbeheersplan, of, indien geen internationaal plan tot stand komt, in een nationaal stroomgebiedbeheersplan. Dit wordt voor elk district in de Nota waterhuishouding opgenomen;
c. de aanwijzing van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan, als kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen in de beheersplannen van het Rijk en decentrale waterbeheerders, alsmede de provinciale plannen.

16.4.2 Juridische status van de planvormen

Op dit moment staan in Nederland de vereiste gegevens in verschillende nationale plannen. Hierbij moet worden gedacht aan de Nota waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen, waterbeheersplannen, grondwaterbeheersplannen, de Nota ruimtelijke ordening, streekplannen, bestemmingsplannen, rioleringsplannen, het nationaal milieubeleidsplan en de jaarlijkse milieuprogramma's, provinciale milieubeleidsplannen en een beleidsplan drink- en industriewatervoorziening.[20] Deze plannen voorzien deels in afstemmingsconstructies als het 'haasje over springen' en 'rekening houden met'. Daarnaast vindt voorafgaand overleg plaats met andere belanghebbende overheden en bestaat er een goedkeuringsplicht voor de beheersplannen van de waterschappen door de provincie. Bij de implementatie wordt er vooralsnog voor gekozen om de Nota waterhuishouding aan te merken als een stroomgebiedbeheersplan. In de nota zullen de vier stroomgebieden achtereenvolgens aan de orde komen. De verwachting is dat de doelstellingen en de normen voor de stroomgebieden grotendeels gelijk zullen zijn. In de Nota waterhuishouding zal een verplicht maatregelenprogramma moeten worden opgenomen en verder zal moeten worden verwezen naar bestaande planvormen. In de bestaande plannen vindt men dan de meer gedetailleerde invulling van het strategische en meer globale stroomgebiedbeheersplan. Hier is enige oplettendheid geboden. De Nota waterhuishouding is gebaseerd op de Wwh en heeft een wettelijke status. Om de richtlijn correct te implementeren, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat het plan concreet genoeg is. Wanneer gebruik wordt gemaakt van afstemmingsconstructies met andere en/of lagere plannen is afstemming door middel van het 'rekening houden met' niet genoeg om een correcte implementatie te garanderen. Gebruikmaken van afstemmingscontructies door middel van het 'in acht nemen' van de Nota waterhuishouding als stroomgebiedbeheersplan is beter.
Bij de verwijzing naar bestaande plannen dient men zich eveneens te realiseren dat stroomgebieden waterschaps-, gemeente-, en provincieoverschrijdend zijn. In dat verband zal ook afstemming plaats moeten vinden tussen de bestaande (decentrale) plannen die gelden voor een stroomgebied.

20. *Zie Van Sprundel 1999, p. 451.*

Kenmerkend voor de stroomgebiedbenadering is dat wordt uitgegaan van een integrale benadering van kwaliteits- en kwantiteitsaspecten van zowel oppervlaktewater als grondwater. Op dit moment kennen ook de Nota waterhuishouding en de provinciale waterhuishoudingsplannen deze integrale benadering. De Kaderrichtlijn water erkent nadrukkelijk de relatie met andere beleidsterreinen zoals milieu en ruimtelijke ordening en in mindere mate met natuurbeheer en andere beleidssectoren.

De gedachte in Nederland is om voor alle vier de stroomgebieden dezelfde coördinerende bevoegde autoriteit aan te wijzen, namelijk de Minister van V&W, waarbij afstemming met de Ministers van VROM en LNV zal plaatsvinden. Op deze wijze wordt voorkomen dat er een nieuwe bestuurlijke laag ontstaat. Ook de huidige wettelijke sturingsmogelijkheden in het waterbeheer blijven zo gehandhaafd, waarbij het misschien noodzakelijk is dat de Minister van V&W meer directe sturingsmogelijkheden (aanwijzingsbevoegdheden) krijgt ten aanzien van de waterschappen. Dat is nu slechts indirect via de provincie mogelijk. De bevoegde autoriteit heeft met name een coördinerende rol om zo te zorgen dat de verschillende betrokken overheden de richtlijn juist implementeren en uitvoeren. Tevens ziet deze erop toe dat er binnen een stroomgebied geen tegenstrijdigheden in programma's en maatregelen voorkomen.[21] De stroomgebiedindeling komt niet overeen met de bestaande bestuursstructuur in Nederland. Directe veranderingen liggen ook niet voor de hand. Vier waterschappen voor vier stroomgebieden zou een te grote opschaling betekenen voor de vele gedetailleerde taken die waterschappen hebben. Gedacht zou kunnen worden aan het onderverdelen van stroomgebieden in deelstroomgebieden. De Kaderrichtlijn water maakt dat mogelijk. Dat zou te zijner tijd wellicht op zo'n schaal kunnen plaatsvinden, dat er een waterschap per deelstroomgebied bestaat.

21. *De programma's en maatregelen worden hierna besproken.*

In de internationale afspraken kan - voor bepaalde aspecten - besloten liggen dat gemotiveerde afwijking niet mogelijk is; alsdan moeten die afspraken 'in acht worden genomen' bij het vaststellen van de Nota waterhuishouding. Via de reeds beschreven mechanismen werkt de nota vervolgens door in de andere Nederlandse plannen. Het kan worden betwijfeld of de Nederlandse wijze van doorwerking via het 'rekening houden met', in dat geval voldoende gegarandeerd dat de internationale afspraken in acht worden genomen bij lagere plannen en concrete besluiten.

16.4.3 Passende organisatie

Voor elk stroomgebied dienen *passende administratieve regelingen* en een *passende bevoegde autoriteit* te worden aangewezen (artikel 3 lid 2).

Uit de Kaderrichtlijn water vloeien geen directe verplichtingen voort tot het vormen van een nieuwe bestuurslaag of grensoverschrijdende waterschappen.[22] Dat betekent niet dat er niets hoeft te veranderen. In de huidige bestuurlijke organisatie zal moeten worden aangegeven wie de bevoegde autoriteiten voor de verschillende stroomgebieden worden en wie expliciet verantwoordelijk is voor de verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn water voortvloeien. Er is bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlandse recht weliswaar besloten dat de Minister van V&W de bevoegde autoriteit zal worden voor alle vier de stroomgebieden, maar ook voor provincies en waterschappen kent de Kaderrichtlijn water verplichtingen. Zo zal de stroomgebiedbenadering ervoor zorgen dat er een intensieve samenwerking noodzakelijk is tussen decentrale overheden onderling en tussen decentrale overheden en het Rijk. Voor zover stroomgebiedbeheersplannen per stroomgebied dienen te worden gemaakt (inclusief een pakket van verplichte basis- en aanvullende maatregelen) dienen deze aan de eisen van de Kaderrichtlijn water te voldoen.

22. *Zie hierover Backes 1999, p. 179-194.*

In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juli 2001 inzake de goedkeuring van de fusie van verschillende waterschappen tot één waterschap Vierstromengebied, is aangevoerd dat de bestreden fusie in strijd zou zijn met de Kaderrichtlijn water en artikel 10 van het EG-Verdrag.[23] De Afdeling bestuursrechtspraak komt tot de conclusie dat de Kaderrichtlijn water niet vereist dat voor elk stroomgebieddistrict een afzonderlijke bestuurlijke entiteit moet worden gecreëerd. De toepasselijke bestuurlijke structuur moet wel passend zijn om goed aan de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien, te kunnen voldoen. In dit geval hoefde de Afdeling hier niet diep op in te gaan, omdat het goedkeuringsbesluit vier dagen voor de inwerkingtreding van de richtlijn is genomen. Dat maakte het niet noodzakelijk de eisen aan te geven waar een eventuele volgende fusie aan zou moeten voldoen. Toch geeft de Afdeling een aantal handreikingen voor toekomstige fusies. In de eerste plaats moet, wanneer de bestaande bestuurlijke structuur wordt gewijzigd, worden gezorgd voor een passende organisatie. Wat exact passend is, moet worden ingevuld met behulp van de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Een eerste verplichting is dat het integrale waterbeheer vorm moet krijgen door middel van een stroomgebiedbenadering, de aanwijzing van stroomgebieden, eventuele deelstroomgebieden en stroomgebieddistricten. De Afdeling voegt hier aan toe dat bij fusies onderzocht en gemotiveerd moet worden of een juiste en tijdige implementatie door de gekozen fusie niet in ernstig gevaar wordt gebracht. Ook dat was hier niet aan de orde, omdat de richtlijn nog niet in werking was getreden en er nog veel maatregelen moeten worden genomen om de richtlijn te implementeren. Een tweede vraag

23. *ABRvS 11 juli 2001, AB 2001 nr. 232, m.nt. Van Hall, M en R 2002, nr. 75, m.nt. Van Rijswick.*

die onderzocht en gemotiveerd moet worden, is de vraag of een voorgenomen fusie er niet toe zal leiden dat er binnen afzienbare tijd weer een andere omvangrijke reorganisatie moet plaatsvinden. Dat zijn twee relevante aandachtspunten bij volgende fusieprocessen. Maar ook nadat de richtlijn is geïmplementeerd, moet met de gevolgen van de richtlijn rekening worden gehouden. De richtlijn verplicht weliswaar niet tot ingrijpende reorganisaties als gevolg van het inwerkingtreden van de richtlijn, maar nadat de richtlijn eenmaal is geïmplementeerd, kan worden aangenomen dat nieuwe samenvoegingen van waterschappen binnen de door de richtlijn gekozen stroomgebiedbenadering passen. Indien dat niet het geval is, zal moeten worden gemotiveerd waarom voor een afwijkende samenvoeging is gekozen.

16.4.4 Inspanningsverplichting of resultaatsverplichting

De Kaderrichtlijn water maakt een onderscheid in de verplichtingen voor oppervlaktewater en grondwater en die voor beschermde gebieden. Voor oppervlaktewateren geldt dat de lidstaten de nodige maatregelen *ten uitvoer* brengen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren. De lidstaten beschermen, verbeteren en herstellen alle oppervlaktewaterlichamen (met uitzondering van de kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen) *met de bedoeling* uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater te hebben bereikt (onder voorbehoud van de uitzonderingsmogelijkheden). De lidstaten beschermen en verbeteren alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen *met de bedoeling* uiterlijk 15 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand overeenkomstig bijlage V te bereiken (onder voorbehoud van de uitzonderingsmogelijkheden).
De lidstaten leggen overeenkomstig artikel 16 lid 1 en 8 de nodige maatregelen ten uitvoer *met de bedoeling* de verontreiniging door prioritaire stoffen geleidelijk te verminderen en emissies, lozingen en verliezen van stoffen stop te zetten of geleidelijk uit te bannen. Voor beschermde gebieden geldt dat de lidstaten uiterlijk 15 jaar na de inwerkingtreding *voldoen* aan alle normen en doelstellingen, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is aangewezen.
Uit dit verschil in terminologie kan worden afgeleid dat de verplichtingen voor oppervlaktewateren gelden als een zware inspanningsverplichting, terwijl de verplichtingen voor de achteruitgang van oppervlaktewateren en de verplichtingen voor beschermde gebieden moeten worden aangemerkt als een resultaatsverplichting.[24] De inspanningsverplichting houdt in ieder geval in dat alle verplichte en aanvullende maatregelen die de richtlijn voorschrijft, worden genomen, dat indien de doelstellingen niet worden bereikt een beroep

24. *Daar gaat in ieder geval de Nederlandse regering vanuit, zie het rapport Implementatie van de Europese Kaderrichtlijn water.*

wordt gedaan op de uitzonderingsbepalingen zoals die in artikel 4 lid 3, 4, 5, 6, en 7 zijn beschreven en dat daarbij aan alle voorwaarden van deze uitzonderingsmogelijkheden wordt voldaan. Wat betreft het bereiken van een goede chemische toestand kan worden aangenomen dat dit een resultaatsverplichting betreft. De goede chemische toestand is bereikt wanneer aan alle kwaliteitsnormen wordt voldaan. Deze kwaliteitsnormen worden grotendeels overgenomen uit bestaande richtlijnen, waaraan reeds voldaan moet zijn. De Kaderrichtlijn water stelt eveneens dat een kwaliteitsnorm (per definitie in artikel 2 lid 35) niet mag worden overschreden. Ter discussie staat of ook aan de inspanningsverplichting wordt voldaan indien men op andere gronden dan die welke de richtlijn noemt, niet aan de doelstellingen kan voldoen.

De milieudoelstellingen kunnen worden beschouwd als *milieukwaliteitsnormen* (artikel 22 lid 4). Een milieukwaliteitsnorm is een norm die op grond van de Kaderrichtlijn water niet mag worden overschreden (artikel 2 lid 35). Ten behoeve van de Kaderrichtlijn water worden op verschillende niveaus milieukwaliteitsnormen vastgesteld.
Op communautair niveau worden milieukwaliteitsnormen vastgesteld op grond van artikel 16 lid 7 (voor de concentraties van prioriteitsstoffen) en bijlage IX. Door de lidstaten worden milieukwaliteitsnormen vastgesteld op grond van bijlage V (voor stoffen die niet op de prioriteitslijst voorkomen) of op grond van artikel 16 lid 8 (voor prioriteitsstoffen waarvoor nog geen communautaire normen gelden).
De kwaliteitsdoelstellingen die in de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464 zijn vastgesteld, worden voor de Kaderrichtlijn water beschouwd als milieukwaliteitsnormen, waarmee wordt voldaan aan een goede chemische toestand (artikel 2 lid 24 jo bijlage IX en overeenkomstig artikel 16 lid 7 of andere communautaire milieukwaliteitsnormen). Het betreft de Richtlijn kwiklozingen, de Richtlijn cadmiumlozingen, de Kwikrichtlijn, de Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen, en de Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen.[25] Daarnaast dienen de lidstaten milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor water dat voor de winning van drinkwater wordt gebruikt (artikel 7 lid 2).
De milieudoelstellingen van artikel 4 en de milieukwaliteitsdoelstellingen die zijn vastgesteld zoals die hierboven zijn beschreven, gelden voor de toepassing van de IPPC-richtlijn (artikel 2 punt 35, definitie milieukwaliteitseis en artikel 11 lid 5, betreffende de noodzaak van aanvullende maatregelen als niet aan milieukwaliteitseisen kan worden voldaan met de best beschikbare technieken) als milieukwaliteitsnormen.
Wanneer blijkt dat de milieudoelstellingen (artikel 4 van de Kaderrichtlijn water) niet worden bereikt, dient dit te worden onderzocht. Belangrijk is de verplichting dat in dat geval 'betrokken ver-

25. *Respectievelijk: 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280.*

gunningen' moeten worden onderzocht en zo nodig herzien (artikel 11 lid 5). Ook de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen kan een noodzakelijke aanvullende maatregel zijn (artikel 11 lid 5).
Wanneer men de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water vergelijkt met oudere richtlijnen als de Zwemwaterrichtlijn (zie hoofdstuk 5), dan merken wij op dat ondanks dat de Zwemwaterrichtlijn geen expliciete termen gebruikt om een resultaatsverplichting op te leggen, het Hof van Justitie daar wel van uitgaat.

16.4.5 Puntbronnen, diffuse bronnen en het begrip lozing

De richtlijn gebruikt weliswaar het begrip lozing, maar gaat uit van waterdiensten en verontreiniging.

Waterdiensten zijn alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

a. onttrekking, opstuwing, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
b. installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen.

Watergebruik zijn waterdiensten, alsmede elke andere overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geïdentificeerde activiteit met significante gevolgen voor de toestand van het water. Deze definitie geldt voor de doeleinden van artikel 1 en voor de economische analyse overeenkomstig artikel 5 en bijlage III onder b.
Het begrip lozing wordt in de definities van artikel 2 niet ingevuld. De Kaderrichtlijn water definieert wel de begrippen *verontreinigende stoffen en verontreiniging.*

Een verontreinigende stof is iedere stof die tot verontreiniging kan leiden, met name de in bijlage VIII genoemde stoffen (indicatieve lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen, welke zowel zwarte- als grijze-lijststoffen bevat). Daaronder vallen bijvoorbeeld ook biociden, gewasbeschermingsmiddelen, nitraten en fosfaten. Dit zijn verontreinigende stoffen die ook via een diffuse weg in het oppervlaktewater komen.

Verontreiniging is een *handeling:* namelijk de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteit van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van aquatische ecosystemen, of rechtstreeks van aquatische ecosystemen afhankelijke terrestrische ecosystemen, kunnen aantasten, schade berokkenen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtsmatig milieugebruik aantasten of in de weg staan.

Bij het onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen speelt bij richtlijn 76/464 het begrip lozing een belangrijke rol. Het begrip lozing houdt in dat verontreinigende stoffen direct of indirect door de mens in het aquatisch milieu worden gebracht, en ten gevolge waarvan het ecosysteem kan worden geschaad. Daaronder vallen alle lozingen uit een bepaalbare bron die tot een bepaalde handeling van de mens kunnen worden herleid. Onder dit begrip vallen ook lozingen van verontreinigende stoffen die niet rechtstreeks in het water komen, maar op plaatsen van waaruit deze schadelijke stoffen vervolgens in het water terechtkomen, alsmede lozingen waarvan redelijkerwijs te verwachten is, dat de gevaarlijke stoffen hoe dan ook in het oppervlaktewater terechtkomen.
Binnen de huidige communautaire regelgeving zijn de eisen die aan lozingen (vanuit puntbronnen) worden gesteld, veel strenger dan de aanpak die noodzakelijk is voor diffuse verontreinigingen.

De Kaderrichtlijn water maakt geen stringent onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging. Zij ziet op beide. De definitie van verontreiniging sluit aan bij het ruime begrip lozing zoals hierboven beschreven wordt. De Kaderrichtlijn water erkent dat voor verschillende soorten van verontreiniging, verschillende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. Zo is een vergunning vereist voor verontreiniging vanuit puntbronnen, terwijl dit voor de overige negatieve effecten op de waterkwaliteit (verontreiniging door diffuse bronnen) facultatief is. Bij een ruime uitleg van het begrip puntbron betekent dit dat er voor vele verontreinigende handelingen een vergunning is vereist. Deze vergunning kan worden vervangen door algemene regels.
De facultatieve vergunning voor de overige negatieve effecten op de waterkwaliteit (bijvoorbeeld vanuit diffuse bronnen), kan in de toekomst voor verwarring zorgen. Indien dit begrip alleen de 'niet-verontreinigingen' (in de zin van de richtlijn) omvat, of anders gezegd, die effecten die niet onder de waterdiensten vallen (emissie van verontreinigende stoffen in water), dan kan men zich moeilijk voorstellen hoe hiervoor een vergunningvereiste of emissiegrenswaarden in het leven kunnen worden geroepen. Dat zou betekenen dat men onder de Kaderrichtlijn water met dezelfde vragen te maken krijgt als nu over de reikwijdte van het begrip lozing uit richtlijn 76/464.

Ook artikel 12 heeft betrekking op de problematiek van de diffuse bronnen van verontreiniging. In het aanvankelijke voorstel voor de richtlijn stond dat, wanneer een bevoegde autoriteit te maken krijgt met een aangelegenheid die voor het beheer van het door haar beheerde water gevolgen heeft, maar die buiten haar bevoegdheid valt, zij die zaak kan voorleggen aan de lidstaat en de Commissie. Als moge-

lijke reden hiervoor wordt bijvoorbeeld genoemd dat de aangelegenheid betrekking heeft op andere beleidsgebieden, waarop de bevoegde autoriteit geen vat heeft. Hier kan men denken aan de toelating van bestrijdingsmiddelen, het landbouwbeleid of het verkeer- en vervoersbeleid. In dat geval kan de Commissie strategieën uitwerken ter bestrijding van waterverontreiniging (artikel 16). De strategieën kunnen bijvoorbeeld aanbevelingen bevatten voor het vaststellen van milieukwaliteitsnormen, emissiegrenswaarden, maar ook voor de herziening van vergunningen (toelatingen) voor gewasbeschermingsmiddelen en bestrijdingsmiddelen. Dit past in het streven van de EG naar een verdergaande integratie van duurzaam waterbeheer in andere vormen van communautair beleid, met name in het landbouw-, regionaal en visserijbeleid (considerans, nr. 16). In de Kaderrichtlijn water is de mogelijkheid de Commissie te verzoeken strategieën te ontwikkelen, beperkt tot de lidstaat die een probleem voor het waterbeheer niet zelf kan oplossen. Een voorbeeld is een toelating die op grond van de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn ook geldt voor andere lidstaten (wederzijdse erkenning). De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn biedt de lidstaten echter de mogelijkheid middelen die in andere lidstaten wel zijn toegelaten, in haar eigen land onder strengere voorwaarden toe te laten, omdat bijvoorbeeld de milieuhygiënische omstandigheden daartoe aanleiding geven. Het is wellicht mogelijk de Commissie te verzoeken dit criterium ruim toe te passen.
De Biocidenrichtlijn kent niet de mogelijkheid een nationale toelating te eisen wanneer een middel in een andere lidstaat reeds is toegelaten. Is een middel eenmaal binnen de Gemeenschap toegelaten, dan heeft deze toelating ook rechtskracht in de andere lidstaten. Het zijn slechts de gebruiksvoorschriften die kunnen worden aangepast aan specifieke omstandigheden van een lidstaat.

16.4.6 Uitgangspunten voor het beleid

Het Nederlandse beleid ten aanzien van emissies is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: integraal waterbeheer, nadruk op het voorzorgprincipe, het stand-stillbeginsel, het beginsel de vervuiler betaalt, de watersysteembenadering, de ketenbenadering, en het gegeven dat maatregelen worden genomen op basis van een risicobeoordeling.[26] Deze benadering is niet bij voorbaat in strijd met de Kaderrichtlijn water, maar gezien de verschillen in terminologie is het eveneens niet zeker dat ze geheel in overeenstemming met de richtlijn is. Het Nederlandse beleid moet er in ieder geval toe leiden dat uiteindelijk aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water wordt voldaan. Daarnaast dient de Kaderrichtlijn water in elk geval in het Nederlands recht te worden geïmplementeerd, ook als met het Nederlandse beleid aan de doelstellingen kan worden voldaan.[27]

26. *Maximaal Toelaatbaar Risico en Verwaarloosbaar Risico. Er geldt een inspanningsverplichting voor het bereiken van de Maximaal Toelaatbare Risicowaarden. Zie over de beginselen voor het beleid: Havekes 1997, p. 103-104; IMP-water 1985-1989; NW3; Evaluatienota water; NW4, p. 13.*

27. *Eenzelfde probleem deed zich voor bij de uitvoering van de huidige richtlijn 76/464, waarvoor Nederland is veroordeeld. Het ging hier om de vermindering van de verontreiniging door grijze-lijststoffen.*

De Kaderrichtlijn water gaat uit van het stand-stillbeginsel, het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantasting bij voorrang aan de bron dient te worden bestreden, en ten slotte het beginsel dat de vervuiler betaalt.
Dit zijn deels andere begrippen dan waar het Nederlandse waterbeleid op is gebaseerd. Zo kunnen er verschillen ontstaan tussen EG-normen en nationale normen. Een punt van aandacht is bijvoorbeeld de sterk functiegerichte normstelling in waterkwaliteitsnormen die in Nederland wordt gebruikt. Deze is op Europees niveau onder de nieuwe Kaderrichtlijn water niet meer verplicht, omdat in beginsel voor alle wateren (met uitzondering van kunstmatige en sterk veranderde wateren) geldt dat deze uiteindelijk in 'een goede oppervlaktewatertoestand' moeten verkeren. Dit kan leiden tot aanpassing van andere wetgeving.[28]

28. *De kwaliteitsnormen voor zwemwater blijven bestaan.*

Ten slotte zal meer aandacht moeten worden besteed aan het productenbeleid voor bepaalde probleemstoffen. Meer in het algemeen zal in Nederland een sterkere relatie moeten worden gelegd tussen de milieudoelstellingen en het emissiebeleid. Bij het productenbeleid en op andere beleidsterreinen zal meer dan tot nu toe rekening moeten worden gehouden met het waterbeleid, inclusief de waterkwaliteitsnormen.

16.4.7 Uitfasering van prioritaire gevaarlijke stoffen

Voor prioritaire gevaarlijke stoffen gaat de Kaderrichtlijn water uit van een volledige beëindiging van deze lozingen in het aquatisch milieu. Al ligt de uitfasering volledig in lijn met het Nederlandse emissiebeleid, de uit de Kaderrichtlijn water voortvloeiende communautaire maatregelen zullen er wel een dwingender karakter aan geven. De volledige beëindiging van die emissies zal wettelijk geregeld moeten worden in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer en de Bestrijdingsmiddelenwet. Voor puntbronnen is hier in ieder geval de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van groot belang, aangezien het mogelijk is de emissiegrenswaarden (vracht, concentratie) op nul vast te stellen. Voor diffuse bronnen zal het wettelijk instrumentarium van de kant van het productenbeleid moeten komen. Daarbij valt te denken aan het in voorbereiding zijnde hoofdstuk 'Stoffen en producten' van de Wet milieubeheer, waarmee de Wet milieugevaarlijke stoffen in de Wet milieubeheer zal opgaan. Voor zover het zal gaan om bestrijdingsmiddelen, lijkt de Bestrijdingsmiddelenwet in principe voldoende wettelijke mogelijkheden te bieden om het op de markt brengen, in voorraad houden en het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen volledig te verbieden, waarbij de EU-lijst van prioritaire gevaarlijke stoffen zal moeten doorwerken in het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen. Het is onduidelijk hoe dit wordt gerealiseerd en of daadwerkelijk kan wor-

den gegarandeerd dat deze stoffen niet meer in het aquatisch milieu komen. Op dit moment lijkt de Bestrijdingsmiddelenwet nog een zekere belangenafweging toe te staan.[29]

29. *Zie Van Rijswick 2001, p. 246 e.v.*

16.4.8 Aanpassingen vanwege de gekozen financiering

Wanneer het bestaande Nederlandse financieringsstelsel van het waterbeheer wordt afgezet tegen het beginsel van de kostenterugwinning, kan worden vastgesteld dat de betreffende waterdiensten reeds in belangrijke mate via specifieke belastingen en prijzen door 'gebruikers' worden gefinancierd. Enerzijds is daarbij sprake van de beoogde adequate prikkels, kostenterugwinning en het beginsel 'de vervuiler betaalt', anderzijds worden de lasten (thans circa vier miljard euro per jaar) met name gedragen door huishoudens, bedrijven en landbouw. In die zin is er dus geen aanleiding om het bestaande financieringsstelsel ingrijpend te wijzigen. Wel zal de komende tijd vanuit het nieuwe Europees perspectief nader worden bezien of er ook aanleiding bestaat om het onttrekken van oppervlaktewater uit de rijkswateren, waarvoor momenteel in het algemeen geen prijs in rekening wordt gebracht, alsnog aan een heffing dan wel een financieel vergunningvoorschrift te onderwerpen. Dit doet echter niet af aan de conclusie dat het bestaande Nederlandse financieringsstelsel op zichzelf goed aansluit bij het gedachtegoed van de richtlijn.

16.4.9 Doorwerking van plannen gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding naar andere beleidsterreinen

De doorwerking van beleid in waterhuishoudingsplannen naar de beleidsterreinen milieu, ruimtelijke ordening en natuurbeheer, is geregeld via de haasje-over-constructie. Er is niet voorzien in een afstemmingsregeling voor het waterbeleid naar de Bestrijdingsmiddelenwet en de Meststoffenwetgeving. Dit zal plaats moeten vinden door middel van de wettelijke milieukwaliteitseisen. Om de doorwerking naar deze beleidsterreinen te garanderen, is het noodzakelijk dat in aanverwante wetgeving (bijvoorbeeld de Bestrijdingsmiddelenwet en in de Meststoffenwetgeving) wordt opgenomen dat milieukwaliteitseisen in acht worden genomen. Datzelfde geldt voor andere beleidsterreinen waarin het gebruik (van bijvoorbeeld gecreosoteerd hout) of de toelating van producten wordt geregeld die van invloed kunnen zijn op de goede toestand van het water, zoals diergeneesmiddelen.[30]

30. *Zie bijvoorbeeld: Montforts 2001. Zie eveneens de brochure 'Hormoonontregeling boven water', over het LOES-project (Landelijk onderzoek oestrogene stoffen) uitgegeven door het RIKZ en het RIZA.*

16.4.10 Handhaving en toezicht

Het verdient aanbeveling om de strafrechtelijke sancties gelijk te stellen en ook de Wwh onder de WED te brengen, nu de Wwh door de implementatie van de Kaderrichtlijn water steeds meer richting een integrale waterwet gaat.

16.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

16.5.1 Implementatie en toepassing op centraal niveau

De Kaderrichtlijn water heeft voor vele overheden consequenties. Dit geldt zowel op centraal als op decentraal niveau. Voor de nationale overheid geldt dat zij de Kaderrichtlijn water tijdig en correct dient te implementeren. Hiervoor heeft men in Nederland al ruim voor het vaststellen van de definitieve tekst een projectgroep ingesteld, die onderzoekt waar wettelijke aanpassingen nodig zijn. Om de Kaderrichtlijn water op tijd te kunnen implementeren, heeft men bewust gekozen voor een beperkte implementatie. Dit betekent dat er slechts wetswijzigingen plaatsvinden die direct verplicht zijn op grond van de Kaderrichtlijn water. Er wordt niet overgegaan tot wetgeving die misschien de overzichtelijkheid ten goede zou komen, maar niet direct noodzakelijk is. Het zou gezien de reikwijdte van de Kaderrichtlijn water goed mogelijk zijn om de richtlijn te implementeren in een integrale waterwet, bijvoorbeeld door uitbouw van de Wwh. Het is denkbaar dat door de Kaderrichtlijn water de totstandkoming van een integrale waterwet weer een reële optie wordt.[31] Tegelijkertijd maakt de richtlijn duidelijk dat de samenhang en integratie niet ophoudt bij het waterbeheer. Nadrukkelijk worden de relaties met andere beleidsterreinen erkend.

Concreet dient op centraal niveau meegewerkt te worden aan de totstandkoming van internationale stroomgebiedautoriteiten en dienen (internationale) stroomgebiedbeheersplannen met daarin de maatregelenprogramma's tot stand te worden gebracht. Voorts dient te worden gezorgd voor de talrijke monitoring- en verslagleggingsverplichtingen en de informatievoorziening aan het publiek. Dit zal in Nederland met name een taak voor de Minister van V&W zijn. Daar waar het de normstelling en de relatie met de ruimtelijke ordening betreft, ligt er een taak voor de Minister van VROM.

Milieukwaliteitseisen (zowel chemische als ecologische) worden vastgesteld op basis van hoofdstuk 5 van de Wm. Op die terreinen waar de richtlijn het water, milieu en ruimtelijk ordeningsterrein overschrijdt, zal ook de Minister van LNV bij de implementatie van de richtlijn moeten worden betrokken. Voor de rijkswateren geldt dat de Minister van V&W uitvoerend orgaan is.

16.5.2 Implementatie en toepassing op decentraal niveau

Onder meer door de keuze voor een zo beperkt mogelijke implementatie, zullen ook lagere overheden in Nederland met de Kaderrichtlijn water te maken krijgen. Hierboven is al gezegd dat bestaande planvormen grotendeels in stand blijven. Deze zullen echter ieder voor zich aan de eisen van de richtlijn moeten voldoen, terwijl er ook afstemming noodzakelijk is voor bijvoorbeeld provinciale

31. *Zie hierover Van Rijswick 1999, p. 134/135. Zie over de Nederlandse integrale waterwet: Drupsteen 1999, p. 32 e.v.; Havekes 1999; Heida 2000; en Van Hall 2002.*

plannen die onder hetzelfde stroomgebied vallen. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat dit niet alleen waterhuishoudingsplannen betreft, maar ook milieubeleidsplannen, streekplannen en natuurbeleidsplannen. Ten slotte geldt ook voor waterschappen en gemeenten een plicht de richtlijn correct uit te voeren. Voor de waterschappen geldt dit voor het operationele oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer, het kwantiteitsbeheer, maatregelen in het kader van de waterkering, en feitelijke beheersmaatregelen en voor de gemeenten geldt dit voor het rioleringsbeheer en het ruimtelijke en milieubeheer.

Zowel de provincie (grondwater, ontgrondingen, milieuvergunningen) als de gemeenten (bestemmingsplannen, bouwvergunningen, aanlegvergunningen, milieuvergunningen, financiering van het rioleringsbeheer) zullen bij het nemen van concrete besluiten moeten nagaan of, en zo ja, welke consequenties de Kaderrichtlijn water heeft. Van groot belang hierbij zijn de verplichte en aanvullende maatregelen en de wettelijke kwaliteitseisen die dienen ter realisering van een goede toestand van het water.

Een speciale rol is weggelegd voor de provincie voor zover het milieukwaliteitseisen betreft. Zowel voor grond- als voor oppervlaktewater dienen in de provinciale milieuverordening die kwaliteitseisen te worden opgenomen die gebiedsgericht moeten werken, hetgeen met name ecologische kwaliteitseisen zullen zijn en de kwantiteitseisen die gelden voor de goede toestand van het grondwater. De implementatie van de regiogebonden beschermde gebieden wordt ook expliciet aan provinciale staten opgedragen.

De ecologische doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen zijn nieuw. Deze omvatten biologische, hydromorfologische, chemische en chemisch-fysische bestanddelen. De vaststelling van referentieomstandigheden per watertype en de daarvan af te leiden milieukwaliteitseisen, alsmede de eventuele toepassing van uitzonderingsbepalingen voor afzonderlijke oppervlaktewaterlichamen vergt nog de nodige afstemming, zowel nationaal als internationaal. Deze nieuwe wettelijke doelstellingen en de met het oog daarop te treffen maatregelen, beïnvloeden niet slechts het waterbeheer in strikte zin, maar ook waterrelevante besluiten op andere terreinen van waterstaatszorg, zoals beheer van waterstaatswerken, waterkeringen en ontgrondingen, alsmede milieu en ruimtelijke ordening.

De doorwerking van de milieukwaliteitseisen zal van invloed zijn op een grote hoeveelheid besluiten, zeker nu ook de goede ecologische toestand van het water in deze wettelijke eisen wordt vastgelegd. Voor de waterbeheerder betekent dit dat bij het nemen van peilbesluiten,

vergunningen op grond van de Wvo, de Wwh en de Gww deze kwaliteitseisen in acht moeten worden genomen, maar ook bij het beheer van waterstaatswerken en waterkeringen. Voor de provincie betekent dit dat niet alleen bij het beheer van het grondwater, maar ook bij ontgrondingen rekening moet worden gehouden met de kwaliteitseisen. Bij vergunningverlening zal het strengere stand-stillbeginsel moeten doorwerken zoals dat in de Wm wordt geïmplementeerd. Zowel provincies als gemeenten moeten alert zijn op de plicht milieukwaliteitseisen in acht te nemen bij het nemen van besluiten en beheersmaatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu, voor zover deze van invloed kunnen zijn op de goede toestand van het water.

Maatregelenprogramma

De correcte implementatie en uitvoering van de maatregelen vindt plaats op diverse niveaus. Voor het rijksniveau zijn met name de te nemen wettelijke maatregelen van belang zoals het verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen (waterkwaliteit). De waterkwantiteit wordt gereguleerd op twee niveau's en is gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding. De algemene vergunningplicht voor het onttrekken en opstuwen van water is geregeld op rijksniveau, maar wordt door de provincie geconcretiseerd (aanwijzing van vergunningplichtige gevallen).

Voor ieder stroomgebied worden de maatregelen opgenomen in het daarvoor meest geschikte plan. Dat betekent dat de maatregelen te vinden zijn in de Nota waterhuishouding (voor zover ze betrekking hebben op alle vier de gehele stroomgebieden), de provinciale waterhuishoudingsplannen (voor zover ze gebiedsgericht zijn en slechts een deel van het stroomgebied beslaan) en de beheersplannen van de waterschappen. Maatregelen kunnen ook voorkomen in milieubeleidsplannen en in de provinciale milieuverordening. Al deze plannen moeten verplicht op elkaar worden afgestemd als aanvulling op de bestaande afstemmingsconstructies.

Rechtstreeks werkende bepalingen

De richtlijn blinkt door zijn vele verwijzingen naar (vele en grote) bijlagen en (normen uit) andere richtlijnen, niet uit in duidelijkheid en concreetheid.

De doelstellingen van de Kaderrichtlijn water worden door de Nederlandse overheid niet aangemerkt als resultaatsverplichtingen, maar als inspanningsverplichtingen. Zij omschrijven slechts de taak voor de lidstaten om op een gegeven moment een 'goede toestand' van het oppervlakte- en het grondwater te bewerkstelligen. De termijn waarop dit moet worden bereikt, wordt wel in de doelstelling zelf aan-

gegeven. Na het verstrijken van deze termijn is er, tenzij een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsbepalingen van de richtlijn, ons inziens sprake van een resultaatsverplichting, in ieder geval ten aanzien van het bereiken van een goede chemische toestand. Wat precies deze goede chemische toestand inhoudt, wordt bepaald door de bij de Kaderrichtlijn water behorende milieukwaliteitseisen. Deze zijn te vinden in artikel 16 (door de Commissie vast te stellen emissiegrenswaarden op basis van lid 4 en de milieukwaliteitseisen op basis van lid 5 en bijlage V en IX van de richtlijn). Deze kwaliteitseisen worden grotendeels ontleend aan de reeds nu geldende kwaliteitseisen, die worden gezien als resultaatsverplichtingen, terwijl de Kaderrichtlijn water uitgaat van het beginsel dat het huidige beschermingsniveau door de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water niet mag afnemen en stelt dat kwaliteitsnormen niet mogen worden overschreden. Naar onze mening zijn de emissiegrenswaarden, de milieukwaliteitseisen evenals het verplicht opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen met de verplichte basismaatregelen rechtstreeks werkende bepalingen, voor zover zij niet goed zijn omgezet in bindende regelgeving.

Activiteiten in de territoriale wateren

Ook activiteiten in de territoriale wateren waarvoor geen communautaire emissiebeheersingsmaatregelen worden afgesproken, kunnen onderwerp zijn van maatregelen op basis van de Kaderrichtlijn water. Het moet dan wel gaan om situaties waarin sprake is van overschrijding of dreigende overschrijding van die milieukwaliteitsnormen. Te denken valt aan verontreinigende activiteiten als het storten van baggerspecie, offshore en scheepvaart. Of de implementatie van de Kaderrichtlijn water consequenties zal hebben voor deze activiteiten, zal nog moeten blijken.

Financiering en kostenterugwinning

Voor het beginsel van de kostenterugwinning is van belang wat onder het begrip 'waterdiensten' moet worden verstaan. Hierbij moet worden gedacht aan onttrekking en opstuwing alsmede de opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater. Ook moet hierbij met name worden gedacht aan het functioneren van de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), waar het afvalwater van huishoudens en bedrijven wordt gezuiverd, inclusief de lozing van het effluent van deze rwzi's. Aangezien ook wordt gesproken over de 'verzameling' van afvalwater zal de (gemeentelijke) riolering eveneens tot het begrip 'waterdienst' moeten worden gerekend. Dit geldt evenzeer voor de drinkwatervoorziening, aangezien grond- of oppervlaktewater daarvoor de noodzakelijke grondstof is. Ook het waterkwantiteitsbeheer kan als een 'waterdienst' worden beschouwd. Juist met het oog op bepaalde economische activiteiten (landbouw, scheep-

vaart) wordt oppervlaktewater immers opgestuwd en soms over grote afstanden 'gedistribueerd'. Uitgaande van deze omschrijving van het begrip 'waterdiensten', moeten als 'kosten' van deze waterdiensten worden aangemerkt de uitgaven die door de overheid (dan wel private ondernemingen die bepaalde taken van de overheid toebedeeld hebben gekregen) moeten worden gemaakt op het brede terrein van het waterbeheer. Deze kosten laten zich onderscheiden in bijvoorbeeld de kosten van aanleg, beheer en onderhoud van riolering, rwzi's en het waterleidingnet. Problemen met een correcte implementatie van deze eis uit de richtlijn, zullen zich met name voordoen wanneer waterdiensten worden gefinancierd uit de algemene middelen.

De praktijk

Juridische consequenties 17

Vertaling van de juridische consequenties van Europese waterrichtlijnen naar de praktijk van het waterbeheer

17.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet in welke gevallen Europese richtlijnen (direct) betekenis kunnen hebben voor decentrale waterbeheerders en welke gevolgen dat kan hebben. In de hoofdstukken 3 tot en met 16 is een groot deel van de waterrichtlijnen onderzocht op hun gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer. Beschreven is welke verplichtingen uit de richtlijnen voortvloeien en hoe de richtlijnen in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd. Belangrijk is dat waterbeheerders zich realiseren dat zij gewoon het nationale recht kunnen toepassen als een richtlijn correct in het nationale recht is geïmplementeerd. In het voorafgaande hebben we ook aangegeven welke richtlijnverplichtingen niet, niet volledig of te laat in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd en wat de gevolgen voor de waterbeheerders in dat geval zijn.
In dit slothoofdstuk geven we aan bij welke taken en wettelijke bevoegdheden waterbeheerders alert moeten zijn op de mogelijke juridische gevolgen van een niet of niet juist geïmplementeerde richtlijn.

Correcte omzetting van richtlijnverplichtingen[1]

Voor zover richtlijnen goed zijn omgezet in nationale regelgeving, wordt de toepassing van het nationale recht bij de verschillende taken

1. *Zie uitvoerig paragraaf 2.3.*

en bevoegdheden niet nogmaals expliciet genoemd. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van communautaire grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor wateren met een bepaalde functie (viswater, zwemwater, drinkwater en water voor schelpdierachtigen) in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wm. Deze nationale grenswaarden moeten door het bevoegd gezag bij de vergunningverlening in acht worden genomen. Doet men dat, dan past men tegelijkertijd het EG-recht correct toe.
Een correcte omzetting in het nationale recht wil nog niet altijd zeggen dat waterbeheerders niet meer aan Europese verplichtingen hoeven te denken. Zo is het op grond van de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie noodzakelijk dat, indien de aangewezen wateren nog niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, waterbeheerders naast juridische maatregelen (het in acht nemen van correct geïmplementeerde kwaliteitseisen bij de vergunningverlening) ook feitelijke maatregelen nemen om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen.

Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting van richtlijnverplichtingen[2]
De plicht tot richtlijnconforme uitleg geldt zowel voor rechtstreekse als niet-rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen. Voor zover richtlijnbepalingen correct zijn omgezet, moeten nationaalrechtelijke termen en begrippen richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast. Een voorbeeld hiervan is het begrip 'het brengen van schadelijke, verontreinigende en afvalstoffen in oppervlaktewater' uit de Wvo, dat zo moet worden uitgelegd en toegepast dat het begrip in overeenstemming is met het begrip 'lozing' uit richtlijn 76/464.

2. *Zie uitvoerig paragraaf 2.4.2.*

Richtlijnconforme uitleg bij incorrecte omzetting van richtlijnverplichtingen[3]
Richtlijnconforme uitleg om omzettingsgebreken te herstellen, is alleen toegestaan indien: de verschillen tussen het nationale recht en de richtlijn niet al te groot zijn; deze uitleg niet tot een contra legem toepassing van het nationale recht leidt; deze uitleg er in (principiële) tweepartijenrelaties niet toe leidt dat aan particulieren verplichtingen uit de niet-omgezette richtlijn worden opgelegd. In potentiële driepartijenrelaties zoals die veelal voorkomen binnen het waterbeheer, gelden deze problemen over het algemeen niet.

3. *De zogenaamde remedial richtlijnconforme uitleg, zie paragraaf 2.4.3.*

Rechtstreekse werking van incorrect omgezette richtlijnbepalingen[4]
Ten slotte doen zich situaties voor waarbij richtlijnverplichtingen geheel niet of onjuist in het nationale recht zijn geïmplementeerd en waar dit gebrek niet door de zogenoemde remedial richtlijnconforme uitleg kan worden geheeld. In die gevallen kan de rechtstreekse werking van richtlijnbepalingen de mogelijkheid bieden om een correcte toepassing van de richtlijn te bereiken. Daarvoor is het noodzakelijk

4. *Zie paragraaf 2.5.*

dat een richtlijnbepaling rechtstreeks werkend is. Dat is het geval indien de richtlijnbepaling voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd. In dat geval heeft de lidstaat bij de toepassing geen enkele beleidsruimte. Ook indien richtlijnbepalingen de lidstaat wel beleidsruimte laten, kunnen zij rechtstreeks werken, namelijk in het geval dat de grenzen van de beleidsruimte voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn.

Er kan in twee gevallen sprake zijn van strijd met een rechtstreeks werkende bepaling. Dat betreft in de eerste plaats de situatie dat de rechtstreeks werkende verplichtingen of grenzen materieel worden overschreden, en in de tweede plaats de situatie dat deze niet expliciet in de beoordeling worden betrokken. Indien het nationale recht in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn, moet de waterbeheerder het nationale recht buiten toepassing laten en de rechtstreeks werkende richtlijnbepaling zelfstandig toepassen.[5] Een voorbeeld van een geheel niet-omgezette verplichting is de tijdelijke vergunning voor lozingen voor zwarte-lijststoffen op grond van richtlijn 76/464. Een voorbeeld van een onjuiste implementatie is de wijze waarop de verplichting is omgezet om voor lozingen van grijze-lijststoffen programma's vast te stellen en kwaliteitseisen voor grijze-lijststoffen vast te stellen in juridisch bindende regels (op grond van richtlijn 76/464). Een ander voorbeeld daarvan is de wijze waarop de verplichting uit de Nitraatrichtlijn om de maximale hoeveelheid op het land te brengen stikstof te beperken tot 170 kg per hectare per jaar, is omgezet in het nationale recht.

5. *Met inachtneming van de in paragraaf 2.5.3 genoemde beperkingen van rechtstreekse werking dat een uit een niet-omgezette richtlijn voortvloeiende verplichting in een tweepartijenrelatie niet mag worden opgelegd aan een particulier.*

Veelal zijn voor activiteiten meerdere besluiten nodig, bijvoorbeeld vergunningen of ontheffingen. In die gevallen zal bij alle besluiten moeten worden bezien of aan de richtlijnverplichtingen wordt voldaan. Als voorbeeld kan worden genoemd de Habitattoets in gevallen waarin verschillende besluiten dienen te worden genomen. Indien deze toets gelet op artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet worden uitgevoerd, dan zal bij alle besluiten moeten worden bezien of aan de verplichtingen wordt voldaan. Dit neemt niet weg dat overheden wel van elkaars gegevens gebruik kunnen maken. Indien er ten aanzien van één besluit een onderzoek is verricht naar binnen een gebied voorkomende beschermde soorten en/of habitats, kunnen deze gegevens uiteraard ook voor andere besluiten worden gehanteerd. Per besluit zal echter moeten worden onderzocht welke effecten zullen optreden op te beschermen soorten en/of habitats. Dit is alleen anders indien een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is vereist. In dat geval dient de Habitattoets te worden uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van deze vergunning.
In het navolgende geven we per taak van waterbeheerders (paragraaf

17.2) en per wettelijke bevoegdheid (paragraaf 17.3) aan welke richtlijnen mogelijk een rol spelen, of waar het verstandig is alert te zijn op mogelijke consequenties van niet of niet juist geïmplementeerde richtlijnen. De taken zijn onderverdeeld in waterkwantiteitsbeheer, waterkering, waterkwaliteitsbeheer, rioleringsbeheer en grondwaterbeheer. Voor de gevolgen van de Kaderrichtlijn water wordt geen aparte ruimte gereserveerd, omdat deze richtlijn nog niet in het nationale recht geïmplementeerd is. Hetzelfde geldt voor de Strategische MER-richtlijn. Daar staat tegenover dat het aanbeveling verdient om ook nu al zoveel mogelijk rekening te houden met de eventuele (juridische) gevolgen van de Kaderrichtlijn, die door het beginsel van de Gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) zijn schaduw vooruit werpt.

In paragraaf 17.3 geven we - zoals gezegd - per wettelijke bevoegdheid aan welke Europese richtlijnen consequenties kunnen hebben voor de invulling en uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Dit lijkt wellicht een herhaling van het overzicht per taak van de waterbeheerder, maar het lijkt ons om de volgende reden toch nuttig. In het overzicht waarbij per taak van de waterbeheerder is aangegeven met welke richtlijnbepalingen rekening dient te worden gehouden (omdat zij mogelijk richtlijnconform moeten worden uitgelegd of toegepast, of wellicht zelfs rechtstreekse werking hebben), valt op dat dit overzicht is gebaseerd op een sectorale benadering van het waterbeheer. Met de ontwikkeling naar integraal waterbeheer volgens de watersysteembenadering is het raadzaam om ook per bevoegdheid - die immers vaak betrekking heeft op een integraal beheer van een water - in één oogopslag te kunnen zien welke consequenties uit richtlijnen voortvloeien. Dit is ook van belang als dit deels een kwaliteits- of een kwantiteitstaak betreft, of indien de bevoegdheid zich uitstrekt over zowel grondwater als oppervlaktewaterbeheer. In dit overzicht wordt verwezen naar de paragrafen waar een en ander uitvoerig is behandeld.

17.2 Consequenties van Europese richtlijnen per taak van de waterbeheerder

17.2.1 Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer

Het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer wordt met name geregeld in de Wet op de waterhuishouding en de Waterschapswet. Juridisch relevant zijn: de nationale waterhuishoudingsplannen (op te stellen door de Ministers van V&W en VROM); de provinciale waterhuishoudingsplannen, (op te stellen door provinciale staten); de waterbeheersplannen voor rijkswateren (op te stellen door de Minister van V&W) en regionale wateren (op te stellen door de besturen van de waterschappen); de door de kwantiteitsbeheerder vast te stellen peil-

besluiten (artikel 16 Wwh); de door waterkwantiteitsbeheerders te sluiten waterakkoorden (Afdeling 3 van de Wwh); de vergunningverlening op grond van artikel 24 Wwh (door de Minister van V&W of de besturen van de waterschappen die belast zijn met het kwantiteitsbeheer); de bevoegdheden op grond van de Waterschapswet, zoals de bevoegdheid tot het vaststellen en uitvoeren van de keur. Verder zijn feitelijke maatregelen relevant, zoals de aanleg van stuwen, sluizen en dammen, feitelijke peilverlagingen en verhogingen, baggerwerkzaamheden, het aanwijzen van waterbergingsgebieden en retentiegebieden en de inlaat van gebiedsvreemd water.

Hier kan reeds worden gewezen op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de waterhuishouding (Kamerstukken 28 475) dat betrekking heeft op de invoering van algemene regels in het kader van het waterkwantiteitsbeheer. Deze mogelijkheid tot het stellen van algemene regels wordt hier niet verder uitgewerkt, omdat wij ons in dit onderzoek beperken tot het geldende recht.
Aandacht verdient het feit dat men ook bij besluiten en feitelijke maatregelen die worden genomen in het kader van het waterkwantiteitsbeheer, rekening moet houden met Europese (water)richtlijnen op andere terreinen dan het kwantiteitsbeheer, zoals de MER-richtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijn en de waterkwaliteitsrichtlijnen voor zover de kwantiteitsmaatregelen van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit.

a. *Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van het waterkwantiteitsbeleid moeten - voor zover het waterkwantiteitsbeleid van invloed is op de waterkwaliteit - de kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht worden genomen. In de beheersplannen zullen ook de te nemen feitelijke maatregelen voor het kwantiteitsbeheer worden opgenomen, waarbij eveneens de verplichtingen uit de richtlijnen in acht genomen dienen te worden (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3 en 7.3).

Richtlijn 76/464 en 86/280
Richtlijn 76/464 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijzelijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en

deels niet correct (voor grijze-lijststoffen) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen, dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwantiteit en het nemen van (kwantiteits)beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (zie paragraaf 3.3).

b. *Peilbesluiten*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van peilbesluiten dienen - voor zover peilbesluiten van invloed zijn op de kwaliteit van het water - kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 76/464 en 86/280
Richtlijn 76/464 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en deels niet correct (voor grijze-lijststoffen) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen, dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het vaststellen van peilbesluiten die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (zie paragraaf 3.3).

MER-richtlijn
De MER-richtlijn is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. De MER-plicht is in het kader van peilbesluiten aan de orde bij peilverandering in grote wateren, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is, bij en structurele verlaging van het (streef)peil van een oppervlaktewater, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat dan wel een ander waterstaatkundig beheerder bevoegd gezag is. Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voorts speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer in het licht van arti-

kel 8 van de MER-richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn verplicht tot een integrale afweging. Artikel 7.35 tweede lid Wm geeft aan dat die integrale afweging uitsluitend kan plaatsvinden indien de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzet. Artikel 7.35 derde lid Wm geeft aan dat deze integrale afweging dient plaats te vinden indien een besluit met afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid. Bij een peilbesluit is dat niet het geval. Nu ten aanzien van peilbesluiten niet is voorzien in een integraal afwegingskader, terwijl de MER-richtlijn dat wel vereist, zal in voorkomende gevallen artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform moeten worden uitgelegd, dan wel rechtstreekse toepassing moeten worden gegeven aan artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 14.4 en 14.5). Indien voor een activiteit naast een peilbesluit een ander besluit moet worden genomen op de voorbereiding waarvan afdeling 3.5 Awb wel van toepassing is, vindt de vereiste integrale afweging in dat kader plaats.

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 van het EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een peilbesluit wordt voorbereid dat significante effecten heeft op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, zal men derhalve een onderzoek naar deze effecten moeten verrichten. Bovendien dient te worden gemotiveerd, op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogel-

richtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang. Dit is beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

c. *Waterakkoorden*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Indien waterakkoorden worden gesloten in het kader van het kwantiteitsbeheer, die eveneens van invloed zijn op de waterkwaliteit, dienen de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen. Dit zal met name worden verzekerd door de betrokkenheid van kwaliteitsbeheerders (op grond van artikel 17 lid 1 Wwh) bij de waterakkoorden, aangezien de correctie toepassing van het nationale recht onder hun verantwoordelijkheid valt, en door middel van de doorwerking van de waterhuishoudingsplannen en beheersplannen in de waterakkoorden, op grond van artikel 17 lid 2 Wwh (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3 en 7.3).

Richtlijn 76/464 en 86/280
Richtlijn 76/464 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en deels niet correct (voor grijze-lijststoffen) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen, dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het sluiten van waterakkoorden die gevolgen hebben voor de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (paragraaf 3.3).

MER-richtlijn
De MER-richtlijn is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Op grond van het Besluit milieu-effectrapportage is de

uitvoering van werken voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden die (niet) tot doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen, afhankelijk van de omvang van de activiteit MER-plichtig of MER-beoordelingsplichtig. De MER-(beoordelings)plicht is gekoppeld aan het besluit van de waterstaatkundig beheerder. Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voorts speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn verplicht tot een integrale afweging. Artikel 7.35 tweede lid Wm geeft aan dat die integrale afweging uitsluitend kan plaatsvinden indien de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzet. Artikel 7.35 derde lid Wm geeft aan dat deze integrale afweging dient plaats te vinden indien een besluit met afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid. Bij een waterakkoord is dat niet het geval. Nu ten aanzien van waterakkoorden niet is voorzien in een integraal afwegingskader, terwijl de MER-richtlijn dat wel vereist, zal in voorkomende gevallen artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform moeten worden uitgelegd dan wel rechtstreekse toepassing moeten worden gegeven aan artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 14.4 en 14.5). Indien voor een activiteit naast een waterakkoord ook een ander besluit wordt genomen op de voorbereiding waarvan afdeling 3.5 Awb wel van toepassing is, vindt de vereiste integrale afweging in dat kader plaats.

Habitatrichtlijn

Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een waterakkoord wordt voorbereid ten aanzien van activiteiten die significante effecten hebben voor de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek naar deze effecten verrichten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

d. Vergunning ex artikel 24 Wwh

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Indien vergunningen op grond van artikel 24 Wwh (denk met name aan artikel 24 lid 5) worden verleend, die eveneens van invloed zijn op de waterkwaliteit, dienen de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3 en 7.3).

Richtlijn 76/464 en 86/280
Richtlijn 76/464 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en deels niet correct (voor grijze-lijststoffen) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen, dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het verle-

nen van een vergunning op grond van de Wwh (artikel 24, met name de vergunning op grond van artikel 24 lid 5) die gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (paragraaf 3.3).

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een vergunning wordt voorbereid voor een activiteit die significante effecten heeft voor beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek naar deze effecten verrichten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien men een besluit neemt over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang. Dit wordt beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2)

e. *De keur*

In een keur stellen waterschappen veelal regels omtrent specifieke activiteiten, dan wel wordt het kader gesteld om de algemene bepalingen uit de keur in uitvoeringsbesluiten nader uit te werken. Een keur bevat verboden (ten aanzien van handelingen in of nabij waterstaatswerken), geboden (bijvoorbeeld verplichtingen tot het uitvoeren van onderhoud) en gedoogbepalingen (tot het dulden van metings- en uitvoeringswerkzaamheden op particuliere gronden). Op grond van de keur kunnen ontheffingen van bepaalde verboden worden verleend.

Habitatrichtlijn
Bij de vaststelling van een keur kan zich de situatie voordoen dat concrete normen worden vastgesteld. De toepassing van deze normen kan leiden tot significante effecten in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn. Als dat zo is, zal men - tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld - in het licht van artikel 10 EG-Verdrag bij het vaststellen van de keur moeten bezien of de toepassing van de normen het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien de keur uitsluitend een bevoegdheid tot het nemen van besluiten creëert, zal bij het nemen van deze uitvoeringsbesluiten de voormelde toets moeten plaatsvinden. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien men een besluit neemt over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn

van belang. Dit is beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

f. Feitelijke maatregelen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 76/464
De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Voor zover aangewezen wateren niet voldoen aan de vastgestelde grenswaarden, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen voldoen, zoals het bouwen van zuiverings- of ontziltingsinstallaties en het bouwen van vistrappen (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3 en 7.3). Voor zover wateren niet voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn 76/464, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vereiste doelstellingen te voldoen (zie paragraaf 3.3).

Vogel- en Habitatrichtlijn
Feitelijke maatregelen kunnen schade toebrengen aan beschermde planten- en diersoorten die worden beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Een deel van de feitelijke handelingen is in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten vrijgesteld van de ontheffingsverplichting ex artikel 75 Ffw, voor zover het gaat om handelingen ten behoeve van het onderhoud van wateren. Is dat laatste 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. Deze vrijstelling is echter deels in strijd met de Vogel- en Habitatrichtlijn, namelijk voor zover deze zich uitstrekt tot werkzaamheden die niet in verband met dwingende redenen van groot openbaar belang worden uitgevoerd. Voor zover dat het geval is, alsmede voor zover handelingen niet onder de reikwijdte van vrijstellingsregeling vallen, zullen deze maatregelen niet zonder ontheffing mogen worden uitgevoerd (paragrafen 12.4.1, 12.5.1, 13.4.1 en 13.5.1).

17.2.2 Waterkeringbeheer

De waterkeringzorg wordt geregeld in de Wet op de waterkering, in de Deltawet en op basis van de Waterschapswet (keur). Aan de

maatregelen en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot waterkeringen ligt een plan ten grondslag op grond van artikel 7 van de Wet op de waterkering of op grond van artikel 2 van de Deltawet. Een belangrijke feitelijke maatregel is het bestrijden van voor de waterkering schadelijke dieren (mollen, konijnen, muskusratten, enzovoort) om beschadigingen aan dijklichamen te voorkomen. Voorts gaat het om het onderhoud van waterkeringen, bijvoorbeeld om maaiwerkzaamheden.

Een voorbeeld van feitelijk handelen dat van invloed kan zijn op de waterkwaliteit, is het gebruik van verontreinigde grond bij dijkversterkingen. Op het moment dat deze verontreinigde grond in het oppervlaktewater terecht kan komen (anders dan door middel van een werk), is er sprake van lozingen en dient voldaan te worden aan de verplichtingen van de kwaliteitsrichtlijnen. Hetzelfde doet zich voor bij maatregelen in het kader van de rivierverruiming, waarbij verontreinigde grond wordt gebruikt of verplaatst. Hiervoor zij verwezen naar de behandeling van het waterkwaliteitsbeheer.

a. Plannen op grond van de Wet op de waterkering

MER-richtlijn
De MER-richtlijn speelt een rol bij de aanleg, wijziging en uitbreiding van primaire waterkeringen, wijziging of uitbreidingen van zee-, delta- of rivierdijken, dan wel de uitvoering van werken op grond van de Deltawet. De MER-plicht is in die gevallen gekoppeld aan planvaststelling als bedoeld in artikel 7 van de eerste Wet op de waterkering, dan wel een principeplan of een besluit als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Deltawet. Deze activiteiten vallen deels onder de verplichte MER, deels onder de MER-beoordeling. Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voort speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35 Wm in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn, die leidt tot richtlijnconforme uitleg van artikel 7.35 Wm dan wel rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 14.4 en 14.5).

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatricht-

lijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een plan wordt voorbereid voor aanleg van een waterkering en die aanleg heeft significante effecten voor de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, dan moet men derhalve onderzoek verrichten naar deze effecten. Bovendien dient te worden gemotiveerd op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn

Indien men een besluit neemt over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. De aanleg van waterkeringen zal onder omstandigheden onder laatstgenoemd criterium vallen. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang. Dit is beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

b. *De keur*

In een keur stellen waterschappen veelal regels omtrent specifieke activiteiten, dan wel wordt het kader gesteld om de algemene bepalingen uit de keur in uitvoeringsbesluiten nader uit te werken. Een keur bevat verboden (ten aanzien van handelingen in of nabij waterstaatswerken), geboden (bijvoorbeeld verplichtingen tot het uitvoeren van onderhoud) en gedoogbepalingen (tot het dulden van metings- en uit-

voeringswerkzaamheden op particuliere gronden). Op grond van de keur kunnen ontheffingen van bepaalde verboden worden verleend.

Habitatrichtlijn
Bij de vaststelling van een keur kan zich de situatie voordoen dat concrete normen worden vastgesteld. De toepassing van deze normen kan leiden tot significante effecten in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn. Als dat zo is, zal men - tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld - in het licht van artikel 10 EG-Verdrag bij het vaststellen van de keur moeten bezien of de toepassing van de normen het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien de keur uitsluitend een bevoegdheid tot het nemen van besluiten creëert, zal bij het nemen van deze uitvoeringsbesluiten de voormelde toets moeten plaatsvinden. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien men een besluit neemt over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat uitsluitend een activiteit mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn, zoals beschreven in hoofdstuk 13, van belang. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2)

c. *Feitelijke maatregelen*

Vogel- en Habitatrichtlijn
Feitelijke maatregelen kunnen schade toebrengen aan beschermde planten- en diersoorten die worden beschermd op grond van de Flora- en faunawet. De vrijstelling van artikel 15 van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten ziet niet op activiteiten waarop de besluitvormingsbevoegdheden van de Wet op de waterkering betrekking hebben. Voor de feitelijke aanleg zal veelal een ontheffing nodig zijn (paragrafen 12.4.1, 12.5.1, 13.4.1 en 13.5.1).

17.2.3 Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer

Het waterkwaliteitsbeheer is wettelijk gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming.
De belangrijkste besluiten in dit kader betreffen: de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie (vast te stellen door de Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en de waterbeheersplannen van Rijk en de waterschappen (vast te stellen door de Minister van V&W en de besturen van waterschappen) (beiden op grond van de Wwh); de algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op basis van de Wvo en de Wm; de vergunningverlening door het dagelijks bestuur van waterkwaliteitsbeherende waterschappen op grond van de Wvo, door het dagelijks bestuur van een waterkwantiteitsbeherend waterschap op grond van de Wwh (artikel 24 lid 5 Wwh) en door gedeputeerde staten of B&W op grond van de Wm.
Op grond van de Wm betreft het rioleringsplannen (vast te stellen door de gemeenteraad), eventuele gemeentelijke milieubeleidsplannen, de door provinciale staten vast te stellen milieubeleidsplannen, de provinciale milieuverordening (vast te stellen door provinciale staten), alsmede de hierboven reeds genoemde vergunningverlening.
Bij het waterkwaliteitsbeheer komt eveneens de sanering van waterbodems op grond van de Wet bodembescherming aan de orde.
Ten slotte zal ook bij het nemen van feitelijke maatregelen rekening moeten worden gehouden met eisen die uit richtlijnen voortvloeien. Denk aan de inlaat van gebiedsvreemd water, het treffen van zuiveringsmaatregelen en baggeren.

a. *Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programmaverplichtingen uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie geïmplementeerd worden. Tevens

dienen bij het vaststellen van beleid de verplichtingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280

Richtlijn 76/464 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en deels niet correct (voor grijze-lijststoffen, zie hierna) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen - zoals dat gebeurt in bijvoorbeeld de Nota waterhuishouding - dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programmaverplichtingen uit richtlijn 76/464 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen)[6] geïmplementeerd worden.

Voor zover in deze beleidsplannen - zoals de Nota waterhuishouding of provinciale waterhuishoudingsplannen - kwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn 76/464 en de bijbehorende dochterrichtlijnen zijn geïmplementeerd, is dit geen correcte implementatie van richtlijnverplichtingen. De op die wijze vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen zijn namelijk niet neergelegd in juridisch bindende regels. Het is aan de waterbeheerders om deze kwaliteitsdoelstellingen bij verdere besluitvorming te beschouwen als ware het juridisch bindende kwaliteitseisen en ze in acht te nemen, bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen. Voor zover er voor bepaalde grijze-lijststoffen in het geheel geen programma's en kwaliteitseisen zijn vastgesteld, kunnen deze vanzelfsprekend ook niet worden toegepast als waren zij bindend vastgesteld. In dat geval kunnen decentrale waterbeheerders er bij de centrale overheid op aandringen om deze alsnog vast te stellen, of kunnen zij zelf kwaliteitseisen vaststellen (zie paragraaf 3.3).

Nitraatrichtlijn

Actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. De actieprogramma's zijn niet zodanig in het Nederlandse recht geïmplementeerd, dat voldaan wordt aan de eisen van de Nitraatrichtlijn (zie bespreking van de Nitraatrichtlijn). Het implementeren van de actieprogramma's is echter een verantwoordelijkheid van de centrale overheid, zodat de decentrale waterbeheerders in beginsel kunnen volstaan met het cor-

6. *Dit hoeft niet per se in plannen op grond van de Wwh, maar kan ook in het kader van mest-, bestrijdingsmiddelen-, bouwstoffen- of andere regelgeving.*

rect toepassen van het nationale recht. De Nitraatrichtlijn zelf stelt geen directe kwaliteitseisen, maar refereert aan de grenswaarde voor stikstof in oppervlaktewater zoals die is neergelegd in de Drinkwaterrichtlijn. Deze grenswaarde is ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (zie paragraaf 9.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater
De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75% van zowel fosfor als stikstof. Voor fosfor is aan deze verplichting voldaan. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Er dienen in het kader van de vergunningverlening derhalve maatregelen te worden voorgeschreven om voor 2005 het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

b. *Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op basis van de Wvo*

Richtlijn 76/464
Richtlijn 76/464 kent niet de mogelijkheid de verplichte voorafgaande vergunning te vervangen door algemene regels. Nu de Kaderrichtlijn deze mogelijkheid wel kent, kan worden aangenomen dat dat niet op onoverkomelijke problemen zal stuiten. Het betekent echter wel dat algemene regels die de vergunning vervangen, zelf volledig moeten voldoen aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Dit is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen geconfronteerd worden met AMvB's die niet aan de eisen van richtlijn 76/464 voldoen, indien derden een verzoek om handhaving doen, waarbij zij zich beroepen op het feit dat de AMvB in strijd is met de richtlijn. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale waterbeheerders om vergunningen te verlenen, die voldoen aan de eisen van richtlijn 76/464, is moeilijk te verwezenlijken op het moment dat er AMvB's zijn vastgesteld, die deze vergunningplicht vervangen en welke AMvB's door de rechter in stand worden gelaten (zie paragraaf 3.3).

Nitraatrichtlijn
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 een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen vooralsnog volstaan met een correcte toepassing van het nationale recht (zie paragraaf 9.3).

Vogel- en Habitatrichtlijn
Er zijn situaties waarin bij de toepassing van algemene regels strijd kan ontstaan met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Hierover merken wij op dat deze problematiek veelal niet in de uitvoeringspraktijk kan 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, zal door waterbeheerders op dit moment niet aan de richtlijnverplichtingen kunnen worden voldaan (paragrafen 12.4.2, 12.5.2, 13.4.2 en 13.5.2). Wij merken op dat op grond van het Lozingenbesluit nadere eisen kunnen worden gesteld voor kwetsbare gebieden. Daarbij kan derhalve rekening worden gehouden met de kwetsbaarheid van een gebied vanwege aanwezige habitats of habitats van soorten.

c. *Vergunningverlening op grond van de Wvo*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, in het bijzonder de Zwemwaterrichtlijn
Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in acht te worden genomen, zoals die zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. De kwaliteit van het zwemwater voldoet nog niet overal aan de vastgestelde eisen. Dat betekent dat waterbeheerders feitelijke maatregelen dienen te nemen om de kwaliteit te verbeteren. Voor zover landelijk meetpunten zijn vastgesteld, dienen (decentrale) waterbeheerders bij vergunningverlening te controleren of deze meetpunten op een juiste plaats zijn gesitueerd om daadwerkelijk te kunnen bepalen welke vergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om de waterkwaliteit aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen laten voldoen. Dit kan ertoe leiden dat extra meetpunten dienen te worden aangewezen.
Deze verplichting geldt eveneens voor de eisen die voortvloeien uit de andere richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 76/464

Richtlijn 76/464 vereist een nationale vergunning die voldoet aan de eisen van de richtlijn. Hiertoe kunnen de begrippen 'brengen in oppervlaktewater' en 'verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen' richtlijnconform worden toegepast. De reikwijdte die de rechter heeft gegeven aan het - in de Wvo niet gedefinieerde - begrip 'oppervlaktewater' uit de Wvo kan eveneens richtlijnconform worden toegepast.
Bij de vergunningverlening dienen kwaliteitsdoelstellingen die niet in bindende regels zijn vastgesteld (maar bijvoorbeeld zijn neergelegd in de Nota waterhuishouding of in provinciale waterhuishoudingsplannen) door het bevoegd gezag te worden beschouwd als ware 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. Deze eis uit de richtlijn heeft als consequentie dat wellicht vaker dan nu geschiedt van landelijke geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de CIW/CUWVO) zal worden afgeweken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is. Dit zal resulteren in andere emissiegrenswaarden in de vergunning.
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. Dat betekent dat wanneer derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464, de waterbeheerder deze bepaling rechtstreeks zal moeten toepassen (paragraaf 3.3).

Nitraatrichtlijn

Dat deel van de lozingen van meststoffen dat niet valt onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, wordt gereguleerd door middel van de vergunning op grond van de Wvo. Dit geldt in de eerste plaats voor die categorieën die niet onder de reikwijdte van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij vallen. In de tweede plaats betreft het eventuele lozingen van meststoffen in oppervlaktewater die plaatsvinden buiten de mestvrije zones zoals die in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij zijn gereguleerd. Voor zover voor deze lozingen van meststoffen in oppervlaktewater vergunningen moeten worden verleend, worden de voorschriften bij de vergunning ingevuld aan de hand van de criteria uit richtlijn 76/464 (geïmplementeerd in de Wvo) en de kwaliteitseisen op grond van de Drinkwaterrichtlijn (geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren). Met name van belang

voor een correcte toepassing van de eisen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn, is de eis dat niet meer nutriënten naar het oppervlaktewater worden afgevoerd dan 'aanvaardbaar' is op grond van de Nitraatrichtlijn. Dit criterium wordt ingevuld aan de hand van de grenswaarde van 50 mg stikstof per liter water zoals dat voortvloeit uit de Drinkwaterrichtlijn (paragraaf 9.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater
De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75% van zowel fosfor als stikstof. Voor fosfor is aan deze verplichting voldaan. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Er dienen in het kader van de vergunningverlening derhalve maatregelen te worden voorgeschreven om voor 2005 het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een vergunning wordt voorbereid voor lozing die significante effecten teweegbrengt op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek verrichten naar deze effecten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

IPPC-richtlijn

Aangezien de implementatietermijn voor de IPPC-richtlijn inmiddels is verstreken, zal het toetsingskader van de Wvo-vergunning, voor zover dit de toepassing van Alara 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, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Datzelfde geldt ten aanzien van het geconstateerde implementatiegebrek in het kader van de Wvo-vergunningverlening. 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. Ook hiervoor zal de wetgever en niet de uitvoeringspraktijk een oplossing moeten zoeken. De doorwerking van verplichtingen uit de IPPC-richtlijn is wel aan de orde waar het de integrale afweging betreft en de verplichting om in de vergunning emissiegrenswaarden op te nemen gebaseerd op de

beste beschikbare technieken. Dit kan worden verwezenlijkt door richtlijnconforme uitleg van artikel 8.11 derde lid Wm (paragrafen 11.3, 11.4 en 11.5).

d. Milieubeleidsplannen op grond van de Wm

Richtlijn 76/464 en 86/280
In milieubeleidsplannen op grond van de Wm kunnen (maar dat hoeft niet) 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 (paragraaf 3.3).[7]

Nitraatrichtlijn
De actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden hun neerslag deels in de milieubeleidsplannen op grond van de Wm. Dit betreft met name de maatregelen die men voorstaat om de waterverontreiniging door diffuse bronnen te beperken. Voor zover deze maatregelen de diffuse verontreiniging van meststoffen - en in het bijzonder stikstof - betreffen, dienen zij te voldoen aan de eisen die de Nitraatrichtlijn dienaangaande stelt. De aanwijzing van bepaalde milieubeschermingsgebieden, zoals gebieden die worden gebruikt voor de winning van drinkwater, worden eveneens in het milieubeleidsplan aangewezen en betreffen mede een implementatie van de Nitraatrichtlijn. De juridische uitwerking van deze aanwijzing als milieubeschermingsgebied vindt plaats in de provinciale milieuverordening (paragraaf 9.3).

7. *Dit hoeft niet per se in plannen op grond van de Wm, maar kan ook gebeuren in plannen op grond van de Wwh of in het kader van mest-, bestrijdingsmiddelen-, bouwstoffen- of andere regelgeving.*

e. Provinciale milieuverordening op grond van de Wm

Nitraatrichtlijn
De provinciale milieuverordening is het instrument waarmee de keuzes die in de milieubeleidsplannen worden gemaakt, juridisch verbindend kunnen worden gemaakt. Voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn geldt dit met name ten aanzien van in te stellen verboden voor het opbrengen van meststoffen bij kwetsbare gebieden in de zin van de Nitraatrichtlijn. Van deze verboden kan eveneens ontheffing worden verleend. Beide bevoegdheden (verboden, in te stellen door provinciale staten; ontheffingen, te verlenen door gedeputeerde staten) dienen zo te worden gehanteerd, dat er geen strijd met de Nitraatrichtlijn ontstaat (paragraaf 9.3). Dit is een voorbeeld waar provinciale staten en gedeputeerde staten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de correcte implementatie van het EG-recht, hetgeen betekent dat zij hier ook een eigen aansprakelijkheid hebben.

MER-richtlijn

Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 14.4 en 14.5).

f. Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op grond van de Wm

Richtlijn 76/464

De Wm kent de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Dit is voor verschillende groepen van inrichtingen gebeurd. Zie voor de vragen die spelen bij het gebruik van algemene regels in plaats van de verplichte vergunning, de opmerkingen die daar bij de bespreking van algemene regels op grond van de Wvo over zijn gemaakt.

Voor zover in de Wm - in algemene regels in plaats van in een vergunning - de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd[8], dient volledig te worden voldaan aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Wanneer de lozing (bijvoorbeeld op de riolering) bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden, hetgeen in een AMvB niet te realiseren is. Ook in dit geval is er sprake van een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Het is voor de waterkwaliteitsbeheerder (in dit geval de provincie of de gemeente) niet goed mogelijk aan de richtlijnverplichtingen te voldoen (paragraaf 3.3).

8. *Dit zou zich voor kunnen doen bij de depositie van ammoniak op oppervlaktewater, hetgeen door de Afdeling bestuursrechtspraak echter niet als een lozing wordt aangemerkt.*

Nitraatrichtlijn

Onder meer ter implementatie van de Nitraatrichtlijn zijn op grond van de Wm twee AMvB's vastgesteld: het Besluit mestbassins milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Deze AMvB's bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid nadere eisen te stellen. Indien en voor zover nadere eisen worden gesteld, dient het bevoegd gezag alert te zijn op verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn. Voor zover de AMvB's geen correcte implementatie van de Nitraatrichtlijn zijn, is aanpassing van de AMvB's een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen vooralsnog volstaan met het correct toepassen van het nationale recht (paragraaf 9.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het

Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75% van zowel fosfor als stikstof. Voor fosfor is aan deze verplichting voldaan. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Er dienen in het kader van de vergunningverlening derhalve maatregelen te worden voorgeschreven om voor 2005 het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. De uitvoeringspraktijk kan daaraan bij de uitvoering van algemene regels op grond van de Wm geen bijdrage leveren. De mogelijkheid om rwzi's de mogelijkheid te geven om later dan 31 december 1998 aan de richtlijnverplichtingen ten aanzien van stikstof te voldoen, volgt uit artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater en de bevoegdheid om deze mogelijkheid te bieden, is toegekend aan de waterkwaliteitsbeheerders aan vergunningverlener op grond van de Wvo.

Vogel- en Habitatrichtlijn
Er zijn situaties waarin bij de toepassing van algemene regels strijd kan ontstaan met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Hierover merken wij op dat deze problematiek niet in de uitvoeringspraktijk kan 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 (paragrafen 12.4.2, 12.5.2, 13.4.2 en 13.5.2).

g. Vergunningverlening op grond van de Wm

Richtlijn 76/464
Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de Wm-vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Wanneer de lozing bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Indien derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464, dient de gemeente of provincie deze bepaling rechtstreeks toe te passen. De op grond van richtlijn 76/464 verplichte inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen is in de Wm geheel niet geïmplementeerd, terwijl deze verplichting ook geldt voor lozingen op de riolering. Dat vraagt om regelgeving van de centrale overheid. Zo lang die niet tot

stand is gebracht, is het raadzaam dat het bevoegd gezag zelf de lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering inventariseert.

De emissiegrenswaarden voor de lozing van grijze-lijststoffen moeten in een vergunning worden berekend aan de hand van de geldende kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater. In de Wm-vergunning wordt eveneens - aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in de Wav (voorheen de Iav) - de depositie van ammoniak op het oppervlaktewater gereguleerd. Ondanks het feit dat de Afdeling vooralsnog de depositie van ammoniak op oppervlaktewater niet als een lozing in de zin van richtlijn 76/464 beschouwt, dient men zich meer in het algemeen te realiseren dat de invulling van de Iav en de Wm, voor zover het lozingen in de zin van richtlijn 76/464 betreft, niet in overeenstemming is met richtlijn 76/464.
Ook het begrip 'oppervlaktewater' uit de Wav/Iav heeft een veel beperktere reikwijdte dan het begrip 'oppervlaktewater' uit richtlijn 76/464. Dat heeft de consequentie dat het bevoegd gezag op grond van de Wm (veelal burgemeester en wethouders) in die gevallen de begrippen uit de Wav en de Wm richtlijnconform dient toe te passen (paragraaf 3.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater
De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75% van zowel fosfor als stikstof. Voor fosfor is aan deze verplichting voldaan. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Er dienen in het kader van de vergunningverlening derhalve maatregelen te worden voorgeschreven om voor 2005 het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. De uitvoeringspraktijk kan daaraan bij de vergunningverlening op grond van de Wm geen bijdrage leveren. De mogelijkheid om rwzi's de mogelijkheid te geven om later dan 31 december 1998 aan de richtlijnverplichtingen ten aanzien van stikstof te voldoen, volgt uit artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater. De bevoegdheid om deze mogelijkheid te bieden, is toegekend aan de waterkwaliteitsbeheerders aan vergunningverlener op grond van de Wvo.

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een vergunning wordt voorbereid voor een activiteit die significante effecten heeft op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek naar deze effecten verrichten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

IPPC-richtlijn
Aangezien de implementatietermijn voor de IPPC-richtlijn inmiddels is verstreken, zal het toetsingskader van de Wvo-vergunning, voor zover dit de toepassing van Alara 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, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. De doorwerking van de IPPC-richtlijn naar de uitvoeringspraktijk is wel aan de orde waar het gaat om de verplichting tot een integrale beoordeling en de verplichting om in de vergunning emissiegrenswaarden op te nemen gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Aan deze verplichting kan worden voldaan door richtlijnconforme uitleg van artikel 8.11 derde lid Wm (paragrafen 11.3, 11.4 en 11.5).

h. Saneringsmaatregelen op grond van de Wbb

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 76/464

Sanering van de waterbodem is een van de maatregelen waarmee de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeterd kan worden. Zolang nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan, is sanering van de waterbodem een van de mogelijke feitelijke maatregelen om wel aan de vereiste kwaliteit te kunnen voldoen. Hierbij maakt het niet uit of dit kwaliteitseisen zijn voor wateren met een bepaalde functie, of wateren waarin de kwaliteitsdoelstellingen (in de vorm van grenswaarden) voor zwarte- of grijze-lijststoffen worden overschreden. Indien oppervlaktewateren niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, lijkt het niet goed mogelijk een vrijstelling of ontheffing (artikel 64 en 65 Wbb) te verlenen van de regels die op grond van Hoofdstuk III Wbb zijn gesteld. Deze regels betreffen met name de bescherming van de bodem en het grondwater. Maar indien en voor zover het grondwater en de waterbodem de kwaliteit van het oppervlaktewater beïnvloeden, ligt het niet voor de hand een vrijstelling of ontheffing te verlenen (paragraaf 3.3, 4.3, 5.3, 6.3 en 7.3).

MER-richtlijn

Zie onder vergunningverlening Gww.

Habitatrichtlijn

Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatricht-

lijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een besluit wordt voorbereid voor een sanering die significante effecten heeft op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek verrichten naar deze effecten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

i. Bevoegdheden op grond van de WHVBZ

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
Met name op grond van de Zwemwaterrichtlijn dient het bevoegd gezag te voldoen aan de vereiste waterkwaliteit. Dit betreft voor provinciale en gedeputeerde staten de bevoegdheden zoals die voortvloeien uit de WHVBZ (inventarisatie zwemplaatsen, tijdelijk zwemverbod).

j. Feitelijke maatregelen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
De Viswaterrichtlijn is in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Voor zover aangewezen wateren (in casu de Grensmaas voor zover die is aangewezen als water geschikt voor zalmachtigen) niet voldoen aan de vastgestelde grenswaarden, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen voldoen.
Ook de Drinkwaterrichtlijn is correct geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Oppervlaktewateren zijn aangewezen als A3-wateren, waarbij de feitelijke waterkwaliteit voldoet aan de Europese grenswaarden.
De Schelpdierwaterrichtlijn laat geen juridische implementatieproblemen zien. Problemen doen zich voor wat betreft de hoeveelheid metingen van de waterkwaliteit en de feitelijke waterkwaliteit. Dat betekent dat waterbeheerders zowel bij vergunningverlening als bij het nemen van feitelijke maatregelen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht moeten nemen, in die zin dat de waterkwaliteit verbetert (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).
De Zwemwaterrichtlijn vereist dat ook feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen.

Richtlijn 76/464 en 86/280
Ten aanzien van de op Europees niveau vastgestelde en in het nationale recht omgezette kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen geldt dat deze gezien moeten worden als een resultaatsverplichting. Indien de feitelijke waterkwaliteit niet aan deze eisen voldoet, moet men derhalve ook feitelijke maatregelen nemen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan het bouwen van zuiveringsinstallaties. Voor de niet-correct omgezette kwaliteitseisen voor grijze-lijststoffen geldt hetzelfde (paragraaf 3.3).

Vogel- en Habitatrichtlijn
Feitelijke maatregelen kunnen schade toebrengen aan beschermde planten- en diersoorten die worden beschermd op grond van de Flora- en faunawet. Voor deze maatregelen zal veelal een ontheffing van de Minister van LNV noodzakelijk zijn, behoudens voor zover deze kunnen worden aangemerkt als handelingen ten behoeve van het onderhoud van wateren. Is dat laatste 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. Deze vrijstelling is echter deels in strijd met de Vogel- en Habitatricht-

lijn. Voor zover daarvan sprake is, alsmede indien sprake is van maatregelen die niet onder de reikwijdte van de vrijstellingsregeling vallen, zullen deze maatregelen niet zonder ontheffing mogen worden uitgevoerd (paragrafen 12.4.1, 12.5.1, 13.4.1, 15.5.1).

17.2.4 Rioleringsbeheer

Het rioleringsbeheer is met name geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer. Op grond van de Wm betreft het de door de gemeenteraad vast te stellen rioleringsplannen en de vergunningverlening door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. De gemeenten zijn op grond van de Wm verantwoordelijk voor de riolering en hebben een zorgplicht voor de inzameling van afvalwater.

Op grond van de Wvo betreft het: het vaststellen van waterhuishoudingsplannen door de Ministers van V&W en VROM en provinciale staten; het vaststellen van waterbeheersplannen voor rijkswateren door de Minister van V&W en voor de regionale wateren door het algemeen bestuur van waterkwaliteitbeherende waterschappen; vergunningverlening door het dagelijks bestuur van deze waterschappen voor riooloverstorten en inrichtingen die zijn opgenomen in de inrichtingen AMvB op grond van artikel 1 lid 2 Wvo, en het opleggen van heffingen. De waterschappen zijn op grond van de Wvo eveneens verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer.

Ten slotte kan de aansluitvergunning op grond van de aansluitverordening worden genoemd. Hiervoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de Wvo-vergunning.

Bij bevoegdheden op grond van de Wvo - zoals vergunningverlening voor lozingen op de riolering - en voor de planvorming zoals die is gebaseerd op de Wwh, geldt in beginsel hetzelfde als bij het waterkwaliteitsbeheer, zoals dat hiervoor is beschreven. Hieronder wordt dat voor de volledigheid herhaald. In het kader van het rioleringsbeheer kan eveneens worden gedacht aan de Wvo-vergunningverlening aan gemeenten voor de lozingen vanuit de riolering (inclusief rioolwateroverstortingen) op het oppervlaktewater.

a. Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programmaverplichtingen uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie geïmplementeerd worden. Tevens

dienen bij het vaststellen van beleid en beheer de verplichtingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280
In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten 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)[9] geïmplementeerd worden.
Voor zover in deze beleidsplannen (Nota waterhuishouding en provinciale waterhuishoudingsplannen) kwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn 76/464 en de bijbehorende dochterrichtlijnen zijn geïmplementeerd, is dit geen correcte implementatie van richtlijnverplichtingen. De op deze wijze vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen zijn namelijk niet neergelegd in juridisch bindende regels. Het is aan de waterbeheerders om deze kwaliteitsdoelstellingen bij verdere besluitvorming te beschouwen als ware het juridisch bindende kwaliteitseisen. Voor zover er voor bepaalde grijze-lijststoffen in het geheel geen programma's en kwaliteitseisen zijn vastgesteld, kunnen deze vanzelfsprekend ook niet worden toegepast als waren zij bindend vastgesteld. In dat geval kunnen decentrale waterbeheerders er bij de centrale overheid op aandringen om deze alsnog vast te stellen of kunnen zij zelf waterkwaliteitsdoelstellingen vaststellen.

9. *Dit hoeft niet per se in plannen op grond van de Wwh, maar kan ook in het kader van mest-, bestrijdingsmiddelen-, bouwstoffen- of andere regelgeving.*

b. *Rioleringsplannen van de gemeente op grond van de Wm*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie
De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van het rioleringsbeleid en -beheer moeten grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht worden genomen (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 76/464 en 86/280
In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten 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)[10] 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 richtlijnverplich-

10. *Dit hoeft niet per se in plannen op grond van de Wwh, maar kan ook in het kader van mest-, bestrijdingsmiddelen-, bouwstoffen- of andere regelgeving.*

tingen, omdat de op die wijze vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen niet zijn neergelegd in juridisch bindende regels. Het is aan de waterbeheerders - ook de gemeente in het kader van het rioleringsbeheer - om deze kwaliteitsdoelstellingen bij verdere besluitvorming te beschouwen als ware het juridisch bindende kwaliteitseisen en deze door te laten werken in het in de rioleringsplannen neergelegde beleid en beheer (paragraaf 3.3).

c. *Vergunningverlening op grond van de Wvo*

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, in het bijzonder de Zwemwaterrichtlijn

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in acht te worden genomen, zoals die zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

De kwaliteit van het zwemwater voldoet nog niet overal aan de vastgestelde eisen. Dat betekent dat waterbeheerders feitelijke maatregelen dienen te nemen om de kwaliteit te verbeteren. Voor zover landelijk meetpunten zijn vastgesteld, dienen (decentrale) waterbeheerders bij vergunningverlening te controleren of deze meetpunten op een juiste plaats zijn gesitueerd om daadwerkelijk te kunnen bepalen welke vergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om de waterkwaliteit aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen laten voldoen.

Deze verplichting geldt eveneens voor de eisen die voortvloeien uit de andere richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 76/464

Dit betreft met name de vergunningen aan gemeenten voor het lozen vanuit het rioolstelsel op het oppervlaktewater en voor het lozen vanuit rioolwateroverstorten. Bij de vergunningverlening dienen kwaliteitsdoelstellingen die niet in bindende regels zijn vastgelegd - maar bijvoorbeeld in de Nota waterhuishouding of provinciale waterhuishoudingsplannen - door het bevoegd gezag te worden beschouwd als ware 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. Deze eis uit de richtlijn heeft als consequentie dat wellicht vaker van landelijke geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de

CIW/CUWVO) zal worden afgeweken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is. Dit zal resulteren in andere emissiegrenswaarden in de vergunning.
Voor zover het de lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering betreft, geldt hetzelfde regime als voor lozingen van zwarte-lijststoffen op oppervlaktewater. Dat betekent dat de op Europees niveau vastgestelde en in het Nederlandse recht geïmplementeerde grenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen en dat de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden. In het geval derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464, dienen waterbeheerders deze bepaling uit de richtlijn rechtstreeks toe te passen (paragraaf 3.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater
De verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater zijn volledig omgezet in de Nederlandse regelgeving. Op grond van artikel 1 lid 1 Wvo zijn lozingen via riooloverstorten en lozingen uit rwzi's vergunningplichtig. Ten aanzien van vergunningen voor laatstgenoemde categorie lozingen zijn instructieregels opgenomen in het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater. Ook indirecte lozingen zijn vergunningplichtig, voor zover deze zijn aangewezen in het Besluit aanwijzing soorten van inrichtingen als bedoeld in artikel 1, tweede lid en artikel 31, vierde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (paragraaf 10.3.1).

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75% van zowel fosfor als stikstof. Voor fosfor is aan deze verplichting voldaan. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Er dienen in het kader van de vergunningverlening derhalve maatregelen te worden voorgeschreven om voor 2005 het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten. Dit wegens strijd met de richtlijn.

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een vergunning wordt voorbereid voor een activiteit die mogelijk significante effecten heeft op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek naar deze effecten verrichten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

IPPC-richtlijn
Aangezien de implementatietermijn voor de IPPC-richtlijn inmiddels is verstreken, zal het toetsingskader van de Wvo-vergunning, voor zover dit de toepassing van Alara 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, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Datzelfde geldt ten aanzien van het geconstateerde implementatiegebrek in het kader van de Wvo-vergunningverlening. 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. Ook hiervoor zal door de wetgever en niet door de uitvoeringspraktijk een oplossing moeten worden gezocht. De doorwerking van de IPPC-richtlijn naar de uitvoeringspraktijk is wel aan de orde waar het gaat om de verplichting tot een integrale beoordeling en de verplichting om in de vergunning emissiegrenswaarden op te nemen gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Aan deze verplichting kan worden voldaan door richtlijnconforme uitleg van artikel 8.11 derde lid Wm (paragrafen 11.3, 11.4 en 11.5).

d. Vergunningverlening op grond van de Wm

Richtlijn 76/464
Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de Wm-vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Wanneer de lozing (bijvoorbeeld op de riolering) bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Hiertoe dient het bevoegd gezag de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 76/464 rechtstreeks toe te passen in het geval een derde zich op deze bepaling uit de richtlijn beroept (paragraaf 3.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater
Lozingen op de riolering vanuit inrichtingen worden deels gereguleerd door de Wm-vergunning (paragraaf 10.3.4).
De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31

december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 % van zowel fosfor als stikstof. Voor fosfor is aan deze verplichting voldaan. Voor stikstof zal volgens de huidige planning pas in 2005 aan de richtlijnverplichtingen worden voldaan. Dit heeft geleid tot een ingebrekestelling door de Europese Commissie. Er dienen in het kader van de vergunningverlening derhalve maatregelen te worden voorgeschreven om voor 2005 het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te realiseren. De uitvoeringspraktijk kan daaraan bij de vergunningverlening op grond van de Wm geen bijdrage leveren. De mogelijkheid om rwzi's de mogelijkheid te geven om later dan 31 december 1998 aan de richtlijnverplichtingen ten aanzien van stikstof te voldoen, volgt uit artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater. De bevoegdheid om deze mogelijkheid te bieden is toegekend aan de waterkwaliteitsbeheerders aan vergunningverlener op grond van de Wvo.

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een vergunning wordt voorbereid voor een activiteit die significante effecten heeft op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek verrichten naar deze effecten. Bovendien moet men motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het

betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

IPPC-richtlijn

Aangezien de implementatietermijn voor de IPPC-richtlijn inmiddels is verstreken, zal het toetsingskader van de Wvo-vergunning, voor zover dit de toepassing van Alara 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, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren (paragrafen 11.3, 11.4 en 11.5). De doorwerking van de IPPC-richtlijn naar de uitvoeringspraktijk is wel aan de orde waar het gaat om de verplichting tot een integrale beoordeling en de verplichting om in de vergunning emissiegrenswaarden op te nemen gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Aan deze verplichting kan worden voldaan door richtlijnconforme uitleg van artikel 8.11 derde lid Wm.

17.2.5 Grondwaterbeheer

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

a. Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie, inclusief het grondwaterbeheersplan

Nitraatrichtlijn
Actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. De actieprogramma's zijn niet zodanig in het Nederlandse recht geïmplementeerd, dat voldaan wordt aan de eisen van de Nitraatrichtlijn (zie bespreking 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. De Nitraatrichtlijn zelf stelt geen directe kwaliteitseisen, maar refereert aan de grenswaarde voor stikstof in oppervlaktewater zoals die is neergelegd in de Drinkwaterrichtlijn. Deze grenswaarde is ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (paragraaf 9.3).

b. Algemene regels op grond van de Gww

Voor kortlopende en niet-ingrijpende onttrekkingen voorziet de Grondwaterwet in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening algemene regels te stellen, waardoor de vergunningplicht kan vervallen. Op grond van artikel 15a en 15b Gww kunnen provinciale staten bij verordening met betrekking tot daarbij aan te wijzen gevallen (bronbemaling, noodvoorzieningen, beregening en grondwatersanering) voor het onttrekken van grondwater verboden en beperkingen stellen ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen.

Nitraatrichtlijn
De Gww biedt de mogelijkheid de vergunning voor bepaalde kleine onttrekkingen te vervangen door algemene regels. Dit is echter niet mogelijk voor de vergunningen voor infiltraties van water in de bodem met het oog op de aanvulling van de grondwatervoorraad. Dat heeft tot gevolg dat de Nitraatrichtlijn geen consequenties heeft voor de bevoegdheid de vergunning op grond van de Gww te vervangen door algemene regels (paragraaf 9.3).

Vogel- en Habitatrichtlijn
Er zijn situaties waarin bij de toepassing van algemene regels strijd kan ontstaan met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Hierover merken wij op dat deze problematiek veelal niet in de uitvoeringspraktijk kan worden opgelost. Voor zover algemene regels niet voorzien in de mogelijkheid om bij een nadere beoor-

deling 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 (paragrafen 12.4.2, 12.5.2, 13.4.2 en 13.5.2). Wat betreft algemene regels die hun grondslag vinden in artikel 15a Gww kan in de verordening worden aangegeven dat rekening dient te worden gehouden met de richtlijnverplichtingen. Deze verplichting kan in de verordening nader worden ingevuld door aan gedeputeerde staten de bevoegdheid te verlenen om in bij die regels aangegeven omstandigheden (bijvoorbeeld belangen die worden beschermd door de richtlijnen), het onttrekken te verbieden (artikel 15a Gww).

c. *Vergunningverlening voor onttrekkingen en infiltraties op grond van de Gww*

Nitraatrichtlijn
De Nitraatrichtlijn stelt eisen aan de kwaliteit van het grondwater. De onttrekkingen zoals die worden gereguleerd op grond van de Gww hebben geen betrekking op de kwaliteit van het grondwater. Voor zover vergunningen worden verleend voor de infiltratie van water in de bodem met het oog op het aanvullen van de grondwatervoorraad (artikel 14a Gww), wordt de kwaliteit van het te infiltreren water gereguleerd in het Infiltratiebesluit bodembescherming.

Grondwaterrichtlijn
De bescherming van de grondwaterkwaliteit door de Grondwaterrichtlijn krijgt deels gestalte via de infiltratievergunning op grond van artikel 14 Gww. De criteria voor vergunningverlening zijn uitgewerkt in het Infiltratiebesluit bodembescherming. Ten aanzien van de Grondwaterrichtlijn doen zich thans geen implementatieproblemen meer voor, zodat uitsluitend de toepassing van de nationale regelgeving aan de orde is (paragraaf 8.3.1).

MER-richtlijn
Een vergunning op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwaterwet is in sommige gevallen een MER-plichtig besluit. Het gaat dan om de infiltratie van water in de bodem of de onttrekking van grondwater aan de bodem (met uitzondering van bronbemalingen bij bouwputten, bodemsaneringen en proefprojecten van waterwinning) van de omvang zoals die wordt genoemd in bijlage C onder 15.2 van het Besluit milieu-effectrapportage. De tussen haken genoemde uitgezonderde activiteiten alsmede de wijziging of uitbreiding van een bestaande infiltratie of onttrekking zijn MER-beoordelingsplichtig in de onder categorie 15.1, respectievelijk 15.2 van het Besluit milieu-effectrapportage genoemde gevallen.

Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 14.4 en 14.5).

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een vergunning wordt voorbereid voor een onttrekking die significante effecten heeft op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek verrichten naar deze effecten. Bovendien moet men motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij

nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

IPPC-richtlijn
De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren (paragrafen 11.3, 11.4 en 11.5). De doorwerking van de IPPC-richtlijn naar de uitvoeringspraktijk is wel aan de orde waar het gaat om de verplichting tot een integrale beoordeling en de verplichting om in de vergunning emissiegrenswaarden op te nemen gebaseerd op de beste beschikbare technieken. Hiertoe zal artikel 9, vierde lid, van de IPPC-richtlijn rechtstreeks moeten worden toegepast.

d. *Milieubeleidsplannen op grond van de Wm*

Nitraatrichtlijn
In de milieubeleidsplannen op grond van de Wm vindt een deel van de implementatie van de actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn plaats. Bij de vaststelling van de milieubeschermingsgebieden - in het bijzonder de waterwingebieden - dienen de eisen van de Nitraatrichtlijn in acht te worden genomen. Om de milieubeschermingsgebieden ook met behulp van juridisch bindende regels daadwerkelijk te beschermen - en zo voor een correcte implementatie en toepassing van de Nitraatrichtlijn te zorgen - dient gebruik gemaakt te worden van de provinciale milieuverordening (paragraaf 9.3).

e. *Provinciale milieuverordening op grond van de Wm*

Nitraatrichtlijn
In de provinciale milieuverordening krijgen de op grond van het milieubeleidsplan aangewezen beschermingsgebieden een juridische bescherming. Dat kan door het opnemen van verboden in de provinciale milieuverordening, vast te stellen door provinciale staten. Van deze verboden kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen. Zowel de verboden als de mogelijkheden om een ontheffing van deze verboden te verlenen dienen in overeenstemming te zijn met de eisen van de Nitraatrichtlijn. De provinciale waterbeheerder dient hier bijzonder alert te zijn op de eisen van de Nitraatrichtlijn, omdat deze

bevoegdheden direct aan de provincie zijn toegekend. Dat betekent dat 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 geïmplementeerd (zie bij de bespreking van de Nitraatrichtlijn voor welke onderdelen dat geldt), 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 afvoer van nutriënten naar het grondwater tot gevolg zou hebben dat van een 'niet aanvaardbaar niveau' is. Om dit niveau te bepalen, dient de grenswaarde van 50 mg stikstof per liter grondwater uit de Drinkwaterrichtlijn als richtsnoer (paragraaf 9.3 en 4.3).

MER-richtlijn
In de provinciale milieuverordening kunnen, in aanvulling op de landelijke MER-regeling, MER-plichtige activiteiten/besluiten worden aangewezen. Bij MER-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de MER-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale MER-plicht, maar wel onder de werking van de MER-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 14.4 en 14.5).

f. Algemene regels en ontheffingen op grond van de Wbb

Op grond van de artikelen 6 tot en met 11 Wbb kunnen bij AMvB algemene regels worden gesteld ter bescherming van de bodem. In de betreffende AMvB kan een mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing worden opgenomen.

Vogel- en Habitatrichtlijn
Er zijn situaties waarin bij de toepassing van algemene regels strijd kan ontstaan met de verplichtingen op grond van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Hierover merken wij op dat deze problematiek niet in de uitvoeringspraktijk kan 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 (paragrafen 12.4.2, 12.5.2, 13.4.2 en 13.5.2).

g. *Saneringsmaatregelen op grond van de Wbb*

Habitatrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen ten aanzien van een activiteit die mogelijk significante effecten teweegbrengt in een gebied dat is aangemeld als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrichtlijn zal, tot het moment dat de communautaire lijst van Habitatrichtlijngebieden is vastgesteld, in het licht van artikel 10 EG-Verdrag moeten worden bezien of de uitvoering van de activiteit het door de Habitatrichtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar brengt (paragraaf 12.2.2). Indien een besluit wordt voorbereid ten behoeve van saneringsmaatregelen die significante effecten hebben op de beschermde soorten en/of habitats in een aangemeld gebied, moet men derhalve onderzoek verrichten naar deze effecten. Bovendien dient men te motiveren op welke wijze de onderzoeksresultaten de besluitvorming hebben beïnvloed. Voor een uitwerking van de verplichtingen die gelden in de verschillende fasen van de aanmeldingsprocedure, wordt verwezen naar de paragrafen 12.2.2, 12.4.2 en 12.5.2.

Vogelrichtlijn
Indien een besluit wordt genomen over 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 in het kader van de besluitvorming moeten worden getoetst aan artikel 4, vierde lid, van de Vogelrichtlijn (paragrafen 13.2, 13.5.2). Dit betekent dat een activiteit uitsluitend mag worden toegestaan vanwege zwaarwegende belangen, zoals volksgezondheid of nationale veiligheid. Economische en sociale belangen kunnen geen aanleiding vormen om de activiteiten toe te staan. Indien de activiteit wezenlijke effecten sorteert binnen een gebied dat wel is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn zal, indien het betrokken gebied niet is aangewezen als beschermd natuurmonument of staatsnatuurmonument, rechtstreeks moeten worden getoetst aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Deze verplichting is echter vooral van belang voor een beoordeling van bestaande activiteiten. Voor nieuwe plannen of projecten is de uitgebreide Habitattoets uit artikel 6, derde en vierde lid, van de richtlijn van belang, zoals beschreven in hoofdstuk 13. Of ook deze Habitattoets rechtstreeks moet worden toegepast, is niet geheel duidelijk. Naar onze mening dient deze toetsing echter bij nieuwe plannen en projecten wel te worden uitgevoerd (paragrafen 13.4.2 en 13.5.2).

17.3 Consequenties van Europese richtlijnen per wettelijke bevoegdheid

17.3.1 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding

a. *Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer.

b. *Peilbesluiten*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn;
- MER-richtlijn.

c. *Waterakkoorden*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
- MER-richtlijn;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

d. *Vergunning*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en de vangnetfunctie van artikel 24 lid 5 Wwh;

- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en de vangnetfunctie van artikel 24 lid 5 Wwh;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

e. *Feitelijke maatregelen*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 76/464;
- Vogelrichtlijn;
- Habitatrichtlijn.

17.3.2 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering

a. *Plannen*
- MER-richtlijn;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

b. *Feitelijke maatregelen*
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

17.3.3 Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

a. *Algemene regels en de mogelijkheid nadere eisen te stellen*
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

b. *Vergunningverlening*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;

- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn;
- IPPC-richtlijn.

17.3.4 Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet

a. *Algemene regels*
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

b. *Vergunningverlening*
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Grondwaterrichtlijn;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn;
- MER-richtlijn;
- IPPC-richtlijn.

17.3.5 Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer

a. *Milieubeleidsplannen*
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer.

b. *Gemeentelijke rioleringsplannen*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer.

c. *Provinciale milieuverordening*
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- MER-richtlijn.

d. *Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen*
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;

- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

e. *Vergunningverlening*
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn;
- IPPC-richtlijn;
- MER-richtlijn.

17.3.6 Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming

a. *Algemene regels*
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer.

b. *Sanering*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- MER-richtlijn;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

c. *Ontheffing*
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 76/464 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

17.3.7 Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet

a. *De keur*
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

b. *Ontheffing*
- Habitatrichtlijn;
- Vogelrichtlijn.

17.3.8 Bevoegdheden op grond van de Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwemwatergelegenheden

- Zwemwaterrichtlijn.

Jurisprudentieregister

Jurisprudentie van de Europese Gemeenschappen

Zaak 26/62, Van Gend en Loos, Jur. 1963, p. 3
Zaak 107/77, Simmenthal, Jur. 1978, p. 629
Zaak 8/81, Becker, Jur. 1982, p. 53
Zaak 96/81, Zwemwaterrichtlijn, Jur. 1982, p. 1791
Zaak 97/81, Commissie vs Nederland, Jur. 1982, p. 1819
Zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jur. 1984, p. 189
Zaak 152/84, Marshall I, Jur. 1986, p. 723
Zaak 227-230/85, Commissie vs België, Jur. 1988, p. 1
Zaak 247/85, Commissie vs België, Jur. 1987, p. 3029
Zaak 14/86, Strafzaak vs X, Jur. 1987, p. 2545
Zaak 80/86, Kolpinghuis, Jur. 1987, p. 3696
Zaak 322/86, Commissie vs Italië, Jur. 1988, p. 3995
Zaak C-339/87, Jur. 1990, p. I-851
Zaak C-8/88 Commissie vs Duitsland, Jur. 1990, p. I-2321
Zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jur. 1989, p. 1839
Zaak C-361/88, Commissie vs Duitsland, Jur. 1991, p. I-02567
Zaak C-42-89, Commissie vs België, Jur. 1990, p. I-02821
Zaak 57/89, Leybucht, Jur. 1991, p. I-883
Zaak C-59/89, TA Luft (lood), Jur. 1991, p. I-02607
Zaak 106/89, Marleasing, Jur. 1990, p. I-4135
Zaak C-188/89, Forster, Jur. 1990, p. 3313
Zaak C-6/90 en C-9-90, Francovich, Jur. 1991, p. I-5357
Zaak C-56/90, Commissie vs VK, Jur. 1993, p. I-04109
Zaak C-355/90, Marismas de Santona, Jur. 1993, p. I-4221
Zaak C-91/92, Faccini Dori, Jur. 1994, p. I-03325
Zaak C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pecheur en Factotame, Jur. 1996, p. I-1029
Zaak C-44/95, Jur. 1996, p. I-03805, M en R 1996, nr. 115, m.nt. Jans
Zaak C-72/95, Kraaijeveld, Jur. 1996, p. I-5403
Zaak C-168/95, Arcaro, Jur. 1996, p. I-4705
Zaak C-298/95, Commissie vs Duitsland, Jur. 1996, p. I-06747
Zaak C-232/95, C-233/95, Jur. 1998, p. I-03343
Zaak C-3/96, Jur. 1998, p. I-03031, AB 1998, 403, m.nt. Backes, en M en R 1998, nr. 68, m.nt. Jans
Zaak C-92/96, Commissie vs Spanje, Jur. 1998, p. I-00505
Zaak C-129/96, Inter-Environment, Jur. 1997, p. I-7411
Zaak C-214/96, Jur. 1998, p. I-07661
Zaak C-225/96, Commissie vs Italië, Jur. 1997, p. I-06907
Zaak C-285/96, Jur. 1998, p. I-05935
Zaak C-340/96, Engels drinkwater, Jur. 1999, p. I-02023, bespr. door Veltkamp in NTER 2000, p. 148
Zaak C-184/97, Jur. 1999, p. I-07837
Zaak C-207/97, Jur. 1999, p. I-00275
Zaak C-231/97, Jur. 1999, p. I-6355, Het Waterschap 2000, p. 268-270

Zaak C-232/97, Jur. 1999, p. I-6385, Het Waterschap 2000, p. 268-270
Zaak C-293/97, Jur. 1999, p. I-02603
Zaak C-302/97, Konle, Jur. 1999, p. I-3099
Zaak C-365/97, San Rocco, Jur. 1999, p. I-7773
Zaak C-394/97, Jur. 1999, p. I-03599
Zaak C-424/97, Haim, Jur. 2000, p. I-5123
Zaak C-435/97, WWF vs Bozen, Jur. 1999, p. I-05613, AB 2000/39, m.nt. Backes
Zaak C-96/98, Jur. 1999, p. I-8531
Zaak C-152/98, Jur. 2001, p. I-03463
Zaak C-261/98, Jur. 2000, p. I-05905
Zaak C-307/98, Commissie vs België, Jur. 2000, p. I-03933
Zaak C-374/98, Jur. 2000, p. I-10799, M en R 2001, nr. 24, m.nt. Verschuuren
Zaak C-387/98, Linster, Jur. 2000, p. I-6917
Zaak C-144/99, Commissie vs Nederland, Jur. 2001, p. I-03541, AB 2001/314, m.nt Van der Burg
Zaak C-266/99, Commissie vs Frankrijk, Jur. 2001, p. I-01981
Zaak C-333/99, Jur. 2001, p. I-01025
Zaak C-435/99, Commissie vs Portugal, Jur. 2000, p. I-11179
Zaak C-139/00, Commissie vs Spanje, Jur. 2002, p. I-06407
Zaak C-268/00, Jur. 2002, p. I-02995

Hoge Raad

HR 16 juni 1950, NJ 1951, 653, m.nt. Verschuuren
HR 30 november 1982, AB 1983, 265
HR 25 september 1992, AB 1993, 131, m.nt. Van der Meulen
HR 25 oktober 1996, Pink Floyd, RvdW 1996, 206

Gerechtshof

Hof Den Haag 19 november 1992, Sopar, BR 1993, p. 207
Hof Den Haag 2 augustus 2001, M en R 2001/10, nr. 95, m.nt. Jans en De Jong

Rechtbank

Den Haag 14 mei 1996, Gst. 1997, 7054, nr. 8
Amsterdam 11 september 1996, Acciardi, Rawb 1997, 23, m.nt. De Lange
Den Haag 10 april 1997, BR 1997, p. 663
Leeuwarden 17 juli 1998, AB 1998/405, m.nt. Backes
Den Haag 30 september 1998, MR 1998, nr. 66, m.a. Addink
Den Haag 21 oktober 1999, M en R 2000, nr. 2, m.nt. Verschuuren
Den Haag 24 november 1999, MR 2001/1, m.nt. Van Rijswick
Den Haag 11 mei 2000 en 28 april 2000, Het Waterschap 2000, p. 659-662, m.nt. Lammers
Utrecht 6 september 2001, M en R 2001, nr. 55, m.nt. Verschuuren

President rechtbank

Pres. Rb. Leeuwarden 25 oktober 2000, M en R 2001, nr. 28, m.nt Bastmeijer
Pres. Rb. Breda 6 november 2000, M en R 2001, nr. 27, m.nt. Verschuuren

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 15 maart 1991, M en R 1992, nr. 5
ABRvS 25 april 1994, AB 1994/399, m.nt. Drupsteen
ABRvS 12 september 1994, Nieuwsbrief Adviseur Milieubeheer 1994, nr. 94-95
ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53
ABRvS 20 november 1995, nr. G05.93.1630
ABRvS 25 november 1996, MR 1997, nr. 28
ABRvS 8 augustus 1997, Tholense Veehouder, M en R 1997, 11
ABRvS 6 april 1998, MR 1999, nr. 48, M en R 1998, nr. 71, m.nt. Verschuuren
ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1, m.nt. Van Rijswick
ABRvS 7 januari 1999, MR 1999, nr. 42, M en R 1999, nr. 91, m.nt. Hoitink
ABRvS 30 maart 1999, MR 1999, nr. 58, m.a. Van Rijswick
ABRvS 11 januari 2000, AB 2000/301, m.nt. Backes
ABRvS 21 januari 2000, AB 2000/129, m.nt. Soppe
ABRvS 10 februari 2000, M en R 2000/12, m.nt. Bastmeijer en Verschuuren JM 2000/77
ABRvS 20 februari 2000, M en R 2000, nr. 122, m.nt. Verschuuren
ABRvS 13 juli 2000, AB 2000/307, m.nt. Soppe
ABRvS 13 maart 2000, BR 2000/11, p. 912, m.nt. Soppe

ABRvS 31 maart 2000, AB 2000/232, m.nt. Backes
ABRvS 18 april 2000, MR 2000, nr. 61
ABRvS 25 augustus 2000, M en R 2000, nr. 118, m.nt Van Gestel
ABRvS 30 augustus 2000, M en R 2001, nr. 39, m.nt. Verschuuren
ABRvS 31 augustus 2000, MR 2000, nr. 56, m.a. Van Rijswick
ABRvS 2 november 2000, AB 2001/51, m.nt. Van Rijswick
ABRvS 22 februari 2001, AB 2001/280, m.nt. Backes
ABRvS 27 maart 2001, MR 2001/11, nr. 32, m.a. Freriks
ABRvS 12 april 2001, M en R 2002, nr. 37, m.nt Verschuuren
ABRvS 29 mei 2001, JB 2001/179
ABRvS 21 juni 2001, JM 2001/115, m.nt. Van der Meijden
ABRvS 27 juni 2001, JM 2001/116
ABRvS 11 juli 2001, MR 2001/12, nr. 38, M en R 2002/3, nr 39, m.nt Verschuuren
ABRvS 25 juli 2001, M en R 2002, nr. 26, m.nt. Van der Meijden en Van Rijswick
ABRvS 5 september 2001, JM 2002/9, m.nt. Van der Meijden
ABRvS 3 oktober 2001, M en R kort, 7K
ABRvS 23 januari 2002, nrs. 20010074/1 en 20010380/1, M en R 2001, nr. 1, m.nt. Van Rijswick
ABRvS 13 februari 2002, BR 2002, p. 496, m.nt. De Vries
ABRvS 19 februari 2002, NJB-katern 2002, p. 802
ABRvS 20 februari 2002, M en R kort 2002/99K, JM 2002/48, m.nt. Van der Meijden
ABRvS 27 maart 2002, JM 2002/76, m.nt. Van der Meijden
ABRvS 23 oktober 2002, M en R 2003/1, nr. 4
ABRvS 23 oktober 2002, M en R 2003/1, nr. 5, m.nt. Widdershoven en Van Rijswick
ABRvS 13 november 2002, AB 2003/26, m.nt. Jongma

Voorzitter Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Vz ABRvS 20 maart 1995, AB 1995, 465, m.nt. Backes
Vz ABRvS 11 mei 2000, JM 2000/108, m.nt. Van der Meijden
Vz ABRvS 30 augustus 2000, M en R 2001, nr. 39, m.nt. Verschuuren
Vz ABRvS 17 augustus 2001, JM 2001/36, m.nt Van der Meijden
Vz ABRvS 31 augustus 2001, 200104185/1

Afdeling Geschillen van Bestuur Raad van State
AGRvS 27 april 1992, nr. G05.90.0180
AGRvS 1 september 1992, M en R 1993, nr. 2, m.nt. Gilhuis
AGRvS 25 september 1992, MR 1992, nr. 13
AGRvS 15 december 1994, AB 1996/29

Voorzitter Afdeling Geschillen van bestuur Raad van State
Vz AGRvS 19 december 1991, Aramide, AB 1992/122

College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CBB 1 november 2000, Kuhne en Heitz, AB 2001/32, m.nt. Van der Veen

Literatuurlijst

BACKES 1993 - Ch.W. Backes, *Juridische bescherming van ecologische waardevolle gebieden*, diss. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willenk 1993.

BACKES & SOPPE 1996 - Ch.W. Backes en M.A.A. Soppe, Naar een duurzame milieu-effectenrapportage in de ruimtelijke ordening?, *Bouwrecht*, 1996, nr. 12.

BACKES 1999 - Ch.W. Backes, Naar internationale waterschappen en grensoverschrijdende omgevingsplannen? Enkele opmerkingen over de (on)mogelijke gevolgen van de nieuwe Kaderrichtlijn Water, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad: Vermande 1999.

BACKES 2000-a - Ch.W. Backes, Veel habitat, weinig richtlijnen? Enkele opmerkingen over interpretatie en rechtsgevolgen van de Habitatrichtlijn, in: Ch.W. Backes e.a., *Gemeenten en de Vogel- en Habitatrichtlijn*, Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht, Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij 2000, p. 7-56.

BACKES 2000-b - Ch.W. Backes, Vogel- en Habitatrichtlijn - een rode doek voor gemeenten?, *Gemeentestem*, 7121, 16 juni 2000.

BACKES 2000-c - Ch.W. Backes, Recente ontwikkelingen in het EG-milieurecht, *Milieu en Recht*, 2000/6, p. 157.

BACKES & ROTMEIJER - Ch.W. Backes en M. Rotmeijer, *Soortenbescherming in Nederland*, Utrecht: Centrum voor omgevingsrecht- en beleid/NILOS 2002.

BACKES & VAN RIJSWICK1998 - Ch.W. Backes en H.F.M.W. van Rijswick, *Bedrijfsinterne milieuzorg en vergunningverlening in Nederland en Duitsland*, Zwolle/Utrecht: W.E.J. Tjeenk Willink i.s.m. G.J. Wiarda Instituut 1998.

BACKES & BLOMBERG 2002 - Ch.W. Backes en A.B. Blomberg, Gedogen: Europese grenzen en nationale oorzaken, Een onderzoek naar de EG-rechtelijke grenzen aan gedogen en naar gedogen-genererende factoren in het Nederlands milieurecht, in: Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Gedogen in het milieurecht*, ECWM 2002/6, Den Haag.

BESSELING 2002 - P. Besseling e.a., *Evaluatie flankerend beleid Meststoffenwet*, Expertisecentrum LNV, maart 2002

BRAAMS 1996 - A.M.C. Braams, Acties en sancties bij inbreuken op de Europese aanbestedingsrichtlijnen, *Bouwrecht*, 1996, p. 972-986.

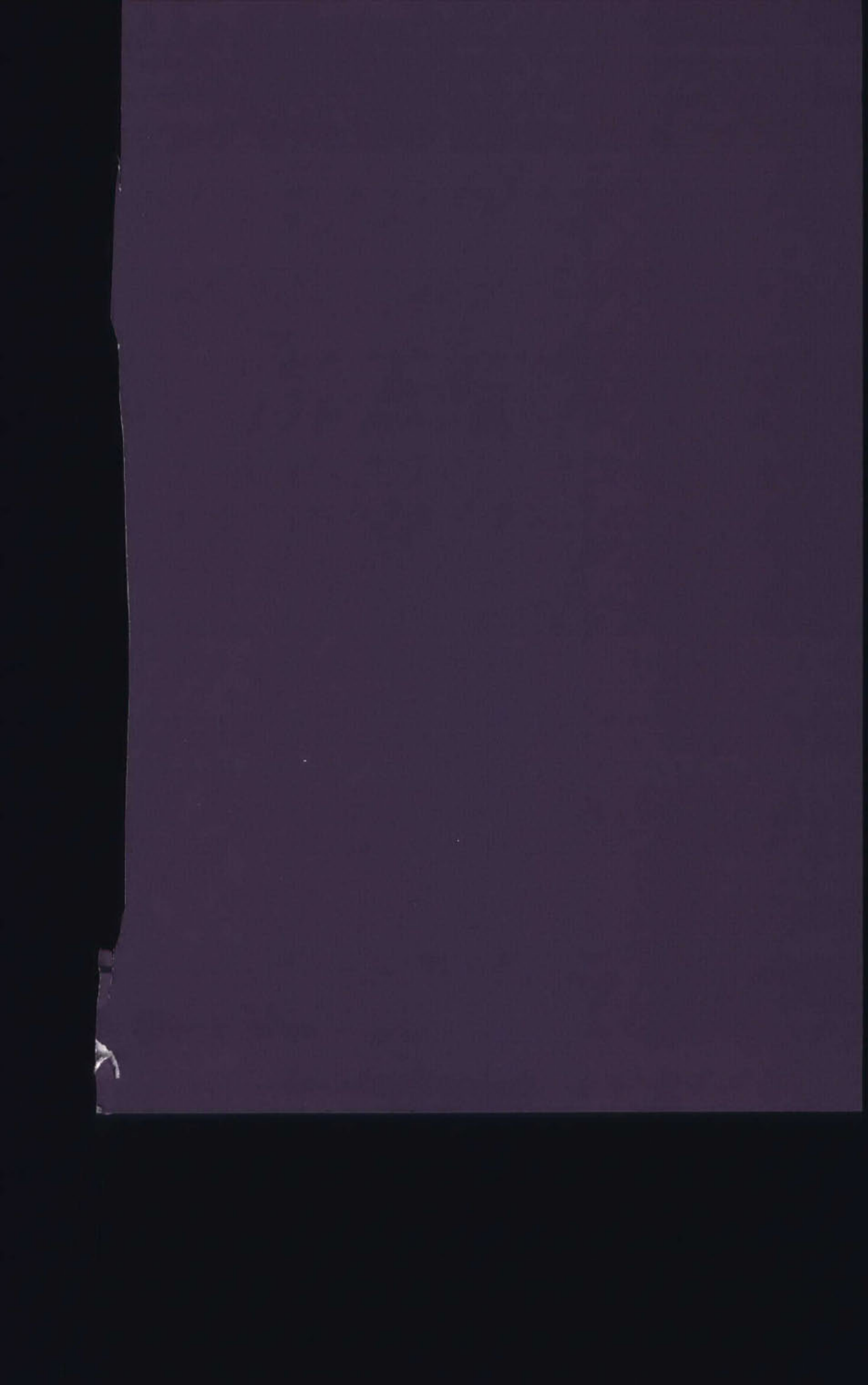
COMIJS 1998 - D.E. Comijs, *Europese structuurfondsen*, Deventer: Kluwer 1998.

DIEPERINK & GLASBERGEN 1999 - C. Dieperink en P. Glasbergen, Het beheer van onze internationale rivieren: lessen uit de ontwikkeling van de Rijn-, Maas- en Scheldecommissies, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad: Vermande 1999.

VAN DIJK 1996 - G. van Dijk, Waterkwaliteit, in: *Europese milieurechtspraak*, VMR 1996/1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1996, p. 96 e.v..
VAN DIJK & HAVEKES 1999 - G.R.M. van Dijk en H.J.M. Havekes, Europees waterbeleid en de lokale overheid, *Ars Aequi*, themanummer, mei 1999.
DRUPSTEEN 1999 - Th.G. Drupsteen, Brede rivieren en oneindig laagland, *Ars Aequi*, mei 1999, p. 32 e.v.
FFW LOSBLADIG COMMENTAAR - *Artikelgewijs commentaar Flora- en faunawet*, Lelystad: Vermande.
FRERIKS 2001 - A.A. Freriks, Natuurbeschermingswet 1998: implementatie van richtlijnverplichtingen voltooid?, *Milieu en Recht*, 2001/1.
VAN DE GRONDEN 1998 - J.W. van de Gronden, *De implementatie van het EG-milieurecht door Nederlandse decentrale overheden*, Deventer: Kluwer 1998.
VAN HALL 2002 - A. van Hall, Integraal waterbeleid vraagt om een integrale regelgeving, in: M. Lurks, W. den Ouden, J.E.M. Polak, en A.E. Schilder, *De grootste gemene deler, Opstellen aangeboden aan prof.mr. Th.G. Drupsteen*, Deventer: Kluwer 2002, p. 339-354.
HAVEKES 1997 - H.J.M. Havekes, De Wet verontreiniging oppervlaktewateren, in: A. van Hall, (red.), *Waterbeheerswetgeving*, Lelystad, Vermande 1997, p. 103-104.
HAVEKES 1999 - H.J.M. Havekes, Het hete hangijzer van de integrale waterwet, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad: Vermande 1999.
HEIDA 2000 - H.P. Heida, Naar een integrale waterwet?, in: *Lex aquarum. Liber amicorum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000.
HESSEL 2000 - B. Hessel, De relatie tussen de Europese regelgever en de decentrale overheden vanuit decentraal perspectief: preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, in: E.B. Pronk en M.H.A.F. Lokin (red.), *De Europese regelgever en de decentrale overheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.
HOSMAN 1990 - A.P.M. Hosman, Bodemlozingen aan regels gebonden, *Gemeentestem*, 6903, 1990, p. 289-293.
HOWARTH & MCGILIVRAY 2001 - W. Howarth en D. McGilivray, *Waterpollution and water quality law*, Crayford 2001.
JANS 1992 - J.H. Jans, *Over grenzen van Europees milieurecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992.
JANS 2000 - J.H. Jans, *Europees milieurecht in Nederland*, Den Haag: Boom 2000.
JANS 2002 - J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.
JONGMA 2002 - M.P. Jongma, *De milieuvergunning, een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, diss. Utrecht, Kluwer 2002.

KAPTEYN & VERLOREN VAN THEMAAT 1995 - P.J.G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, Deventer: Kluwer 1995.
LEFEBER 2000 - R. Lefeber, De Europese regelgever en de decentrale overheden: preadvies voor de Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid, in: E.B. Pronk en M.H.A.F. Lokin (red.), *De Europese regelgever en de decentrale overheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000.
MONTFORTS 2001 - M.H.M.M. Montforts, J.A. de Knecht en R.J. Hansler, *Een beleidsanalyse van de milieubeoordeling van diergeneesmiddelen*, RIVM, CSR rapport 08464A00, Bilthoven 2001.
NEUMANN & WOLDENDORP 2002 - F. Neumann en H.E. Woldendorp, De Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. TO, 2002, nr. 2, p. 46.
PRECHAL 1995 - S. Prechal, *Directives in European Community Law*, A study on EC directives and their enforcement by national courts, Oxford: Clarendon 1995.
VAN RIJSWICK 1999 - H.F.M.W. van Rijswick, Een goede toestand van het oppervlaktewater, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes (red.), *De staat van water*, Lelystad, Vermande 1999.
VAN RIJSWICK 2001 - H.F.M.W. van Rijswick, *De kwaliteit van water, Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater*, Europese monografieën 70, Deventer: Kluwer 2001.
VAN RIJSWICK & WIDDERSHOVEN 2002 - H.F.M.W. van Rijswick en R.J.G.M. Widdershoven, Een gemiste kans: de tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2002, 6.
SPAANS & MICHIELS 2000 - L.A.J. Spaans en F.C.M.A. Michiels, *De waarde(n) van milieukwaliteitseisen*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000.
VAN SPRUNDEL 2001 - L. van Sprundel, Europese Kaderrichtlijn water: klaar voor het stroomgebiedbeheersplan, *Het Waterschap*, 2001.
VELDKAMP 1998 - B.M. Veldkamp, *Implementatie van EG-milieurichtlijnen in Nederland*, Deventer: Kluwer 1998.
VERSCHUUREN 2000 - J.M. Verschuuren, *De laatste wilde hamster in Nederland en de grondslagen van het Europese en internationaal milieurecht*, Deventer: Kluwer 2000.
VERSCHUUREN 2001 - J.M. Verschuuren, Over kokkels, hamsters en woelmuizen: de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland, *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, 2001/4.
VELTMAN 2002 - J. Veltman, De Natuurbeschermingswet opnieuw op de heling, *Milieu en Recht*, 2002/4.
DE VILLENEUVE 2000 - C.H.V. De Villeneuve, Grenswaterlopen en de stroomgebiedbenadering, in: *Lex aquarum. Liber amicorum, Opstellen over waterstaat, waterstaatswetgeving en wetgeving, opgedragen aan J.H.A. Teulings*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2000.

WIDDERSHOVEN 1996 - R.J.G.M. Widdershoven, Naar een bestuurs(proces)rechtelijk Ius Commune, in: *VAR-reeks 116*, Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1996, p. 97-200.
WIDDERSHOVEN 1997 - R.J.G.M. Widdershoven, Aansprakelijkheid van decentrale overheden voor schendingen van EG-recht, *Regelmaat*, 1997/3, p. 87-97.
WIDDERSHOVEN 2000 - R.J.G.M. Widdershoven, Decentrale overheden: het EG-recht en de aansprakelijkheidsrisico's, *Gemeentestem*, 7119, 2000, p. 241-248.
WM LOSBLADIG COMMENTAAR - *Artikelsgewijs commentaar Wet milieubeheer*, 's-Gravenhage: Elsevier.
WOLDENDORP 2002 - H.E. Woldendorp, Europese actiepunten inzake het Nederlandse natuurbeschermingsbeleid, *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, 2002/4.



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

Fotografie:
Hollandinbeeld (omslag, pag. 352)
George Burggraaff (pag. 13)
PhotoAlto (pag. 14, 67, 68, 351)

Vormgeving:
Nicoline Caris BNO

Bewerking GIS-kaarten:
Marloes Schiereck

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-boekenreeksnummer 18
ISBN 90.5773.212.2

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 kennisinstituten 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.

MR	Milieurechtspraak
mvt	memorie van toelichting
Nb-wet	Natuurbeschermingswet
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
n.n.g.	nog niet gepubliceerd
NTER	Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht
NvT	Nota van Toelichting
NW_3	Derde nota waterhuishouding
NW_4	Vierde nota waterhuishouding
OM	Openbaar Ministerie
Pb(EG)	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PKB	Planologische kernbeslissing
Rb.	Rechtbank
RAwb	Rechtspraak Algemene wet bestuursrecht
	RvdW Rechtspraak van de Week
RWS	Rijkswaterstaat
r.o.	rechtsoverweging
rwzi	rioolwaterzuiveringsinstallatie
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
VMR	Vereniging voor Milieurecht
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	Wet bodembescherming
WED	Wet op de economische delicten
WHVBZ	Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
Wm	Wet milieubeheer
WRO	Wet op de ruimtelijke ordening
Wsw	Waterschapswet
WVC	(Ministerie van) Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wwh	Wet op de waterhuishouding
Wwk	Wet op de waterkering

Lijst van gebruikte afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AGRvS	Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State
Alara	As low as reasonably achievable
AMvB	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	burgemeester en wethouders
BR	Tijdschrift voor Bouwrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
CBB	College van Beroep voor het Bedrijfsleven
CIW/CUWVO	Commissie Integraal Waterbeheer/ Coördinatiecommissie Uitvoering Wvo
ECW	Evaluatiecommissie Wet milieubeheer
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
Ffw	Flora- en faunawet
Gww	Grondwaterwet
HR	Hoge Raad
HvJ	Hof van Justitie van de EG
Iav	Interimwet ammoniak en veehouderij
IBA	Important Bird Areas
IBA	Individuele Behandeling van Afvalwater
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
JM	Jurisprudentie Milieurecht
jo	juncto
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Jusititie van de EG
KB	Koninklijk Besluit
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
m.a.	met aantekening
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MER	milieu-effectrapportage
MINAS	Mineralenaangiftesysteem
m.nt.	met noot
M en R	Tijdschrift voor Milieu en Recht