

DE KADERRICHTLIJN WATER EN DIFFUSE BRONNEN

‘Het gemeentelijk instrumentarium voor de aanpak van vervuiling uit diffuse bronnen’

Sophie Hasselman*

■ In dit artikel worden de mogelijkheden geschetst die *gemeenten* hebben om bij te dragen aan het bereiken van de kwaliteitsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn water (KRW), voor zover het hun verantwoordelijkheden betreft. Dit artikel gaat in op de doelstellingen van de KRW, het begrip diffuse bronnen, de verplichtingen voor Nederland omtrent de doelstellingen uit de KRW, de mogelijkheden en het juridisch instrumentarium van de gemeente tot verbetering van de waterkwaliteit en tot slot zal worden ingegaan op de Omgevingswet.

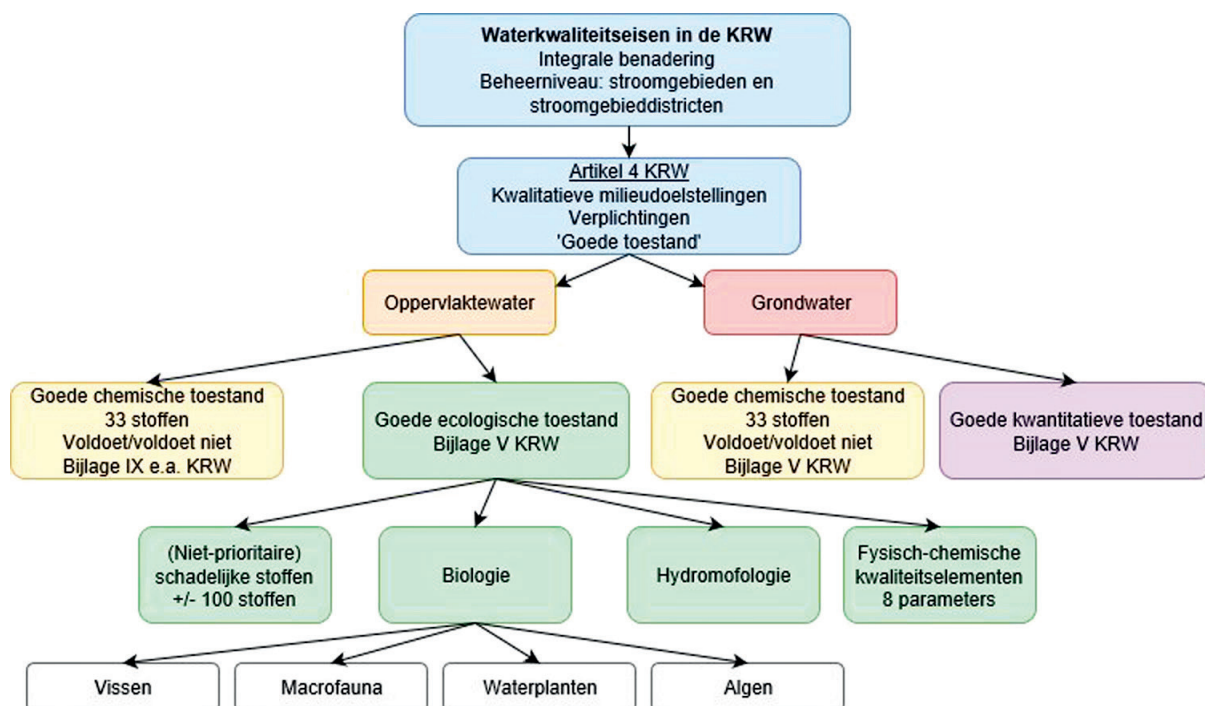
■ Het is algemeen bekend dat het Nederlandse waterbeheer goed functioneert. De afgelopen decennia is de waterkwaliteit enorm verbeterd. Hoe goed Nederland het ook doet, er is een aspect dat nog lang niet op orde is. Het grote struikelblok zijn de diffuse bronnen. Sinds 2000 is de Kaderrichtlijn water (KRW) van kracht.¹ De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, het Planbureau voor de Leefomgeving en de Europese Commissie hebben geconstateerd dat Nederland grote problemen heeft om de conform de KRW vereiste waterkwaliteit te halen. Uiterlijk in 2015 had het water in een goede chemische en ecologische goede toestand moeten zijn. Maar tot nu toe heeft Nederland een (gerechtvaardigd) beroep op één van de uitzonderingsbepalingen van de KRW gedaan, waardoor de termijn steeds is verlengd (kan maximaal tot 2027). Nederland maakt gebruik van de eerste uitzonderingsgrond van termijnverlenging, zij gaat al vanaf de start uit van een verlenging tot 2027. Daarnaast voldoet Nederland, nog niet, aan de normen uit de KRW. Uitgangspunt is dat verontreiniging bij de bron moet worden aangepakt. Dit is niet altijd even makkelijk; een groot deel van de vervuiling is lastig te controleren en te beheren. Dit is het geval met de verontreiniging die voortkomt uit de zogenaamde diffuse bronnen. Diffuse bronnen zijn niet direct tot de vervuiler te herleiden. Het gaat dan bijvoorbeeld om vervuiling ten gevolge van de sectoren verkeer en vervoer, de bouw, de landbouw en zorg.² Aangezien de waterkwaliteit in Nederland nog lang niet is wat het moet zijn, is het van belang te kijken waar nog verbetermogelijkheden zijn.

Doelstellingen Kaderrichtlijn Water

De afgelopen decennia zijn er veel waterkwaliteitsrichtlijnen door de EU tot stand gebracht. De KRW beoogt een integratie en stroomlijning van deze richtlijnen te geven.³ In de KRW staan verschillende doelen, die veelal in relatie tot elkaar staan.⁴ De algemene doelstellingen uit de KRW zijn vastgelegd in artikel 1. De milieudoelstellingen staan in artikel 4 van de KRW, deze zien toe op de waterkwaliteit. De bescherming en verbetering van de waterkwaliteit gebeurt door een combinatie van effectgerichte normstelling en brongerichte maatregelen. De KRW bevat zeer ruime doelstellingen en heeft een integrale benadering tot doel. De boodschap die de richtlijn aan de lidstaten geeft, is: probeer met maatregelen de natuurlijke situatie zoveel mogelijk te herstellen. Deze maatregelen moeten vervolgens uitgevoerd worden.

In artikel 4 van de KRW zijn voor de waterkwaliteit milieudoelstellingen, of beter gezegd verplichtingen,⁵ opgenomen voor de categorieën oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden. Het bereiken van een ‘goede toestand’ voor alle wateren is de belangrijkste doelstelling uit de KRW. De goede toestand valt uiteen in een chemische en een ecologische component. De chemische toestand geldt voor al het oppervlakte- en grondwater. De lidstaten beschikken zelf over de mogelijkheid tot het vaststellen van doelen voor het beschermen en verbeteren van de ecologische kwaliteit.

* Sophie Hasselman, Waterschap Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, junior juridisch adviseur.



Volgens de KRW moeten ecologische doelstellingen voor oppervlaktewateren (waterlichamen) worden vastgesteld en deze dienen naar watertype gedifferentieerd te worden. Daarbij wordt er een onderscheid gemaakt in natuurlijke wateren, sterk veranderde wateren en kunstmatige wateren. Voor de natuurlijke wateren zijn per watertype wettelijke ecologische doelstellingen vastgesteld door Nederland. De lidstaten beschikken over een grote mate van vrijheid bij de wijze waarop ze aan de milieukwaliteitsnormen voldoen, mits zij blijven binnen het gestelde kader van de KRW en andere communautaire wetgeving. In het milieubeleid en het Europese waterbeleid is een gecombineerde benadering van twee sporen van belang, namelijk het effectgerichte en het brongerichte spoor.⁶ Er worden eisen gesteld aan emissies, zodat verontreiniging kan worden voorkomen. Deze emissies kunnen voortkomen uit puntbronnen. Daarnaast kunnen emissies voortkomen uit diffuse bronnen van verontreiniging. De beheersingsmaatregelen uit de KRW die gericht zijn op emissies, hebben betrekking op punt- en diffuse bronnen. De verantwoordelijkheid voor het behalen van de vereiste KRW-waterdoelstellingen is een gedeelde verantwoordelijkheid waarbij elk bestuursorgaan dat op de toestand binnen een stroomgebiedsdistrict invloed uit kan oefenen, een rol heeft.

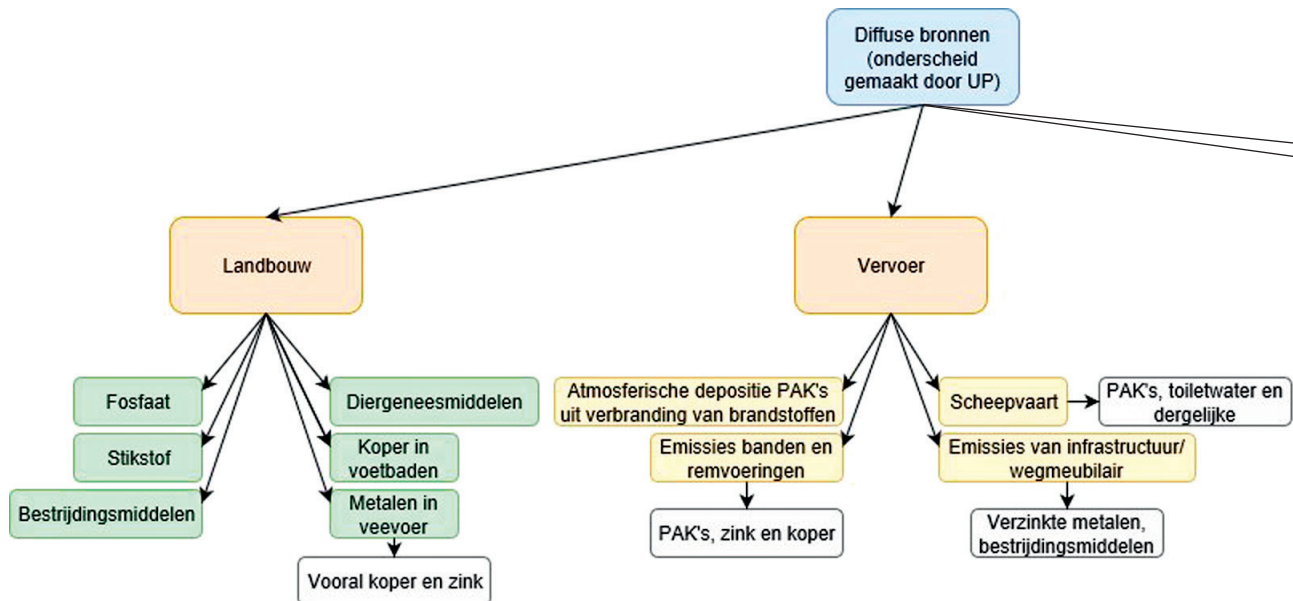
EU-JURISPRUDENTIE

Door het Hof van Justitie (hierna HvJ) is een aantal richtinggevendende uitspraken gedaan omtrent de uitleg van de doelstellingen en bepalingen uit de KRW. In het Commissie vs. Luxemburg arrest oordeelt het Hof dat lidstaten alle maatregelen moeten treffen die nodig

zijn voor het verzekeren van de volle werking van de KRW-doelstellingen. Daarnaast maakt het Hof geen onderscheid tussen het regime voor oppervlakte- en grondwater en beschermde gebieden en oordeelt dat het bereiken van de milieudoelstellingen, welke worden geconcretiseerd in kwaliteitseisen, dient te worden aangemerkt als een resultaatsverplichting.⁷

Op 1 juli 2015 deed het HvJ een belangrijke uitspraak in een prejudiciële zaak (Wezer)⁸ over de verplichtingen van de KRW. Het Hof oordeelt het volgende: achteruitgang wordt per kwaliteitselement of stof bepaald, de grens ligt bij de onderkant van de klasse waarin het kwaliteitselement verkeert. Wanneer het kwaliteitselement zich in de laagste klasse bevindt dan is volgens het Hof elke verslechtering een 'achteruitgang'. Wat betreft de *regulering van handelingen* in watersystemen bepaalt het Hof dat projecten waarvoor een toestemming wordt verleend niet het bereiken van de doelstellingen mogen doorkruisen. Het is niet duidelijk of en in hoeverre diffuse bronnen onder het projectbegrip van het Hof vallen en wat deze uitspraak betekent voor de diffuse bronnen. Het Hof geeft wel duidelijkheid over de binding van de verplichtingen uit artikel 4 van de KRW. Lidstaten zijn volgens het arrest verplicht om achteruitgang te voorkomen en dienen ervoor te zorgen dat tijdig een goede oppervlaktewatertoestand wordt bereikt. Hierbij is sprake van een dwingend voorschrift, wat volgt uit het gesloten stelsel van de uitzonderingsbepalingen.

Het arrest Schwarze Sulm van het HvJ van 4 mei 2016⁹ gaat over de uitzonderingsbepaling van artikel 4 lid 7 van de KRW. Dit artikel bepaalt dat een zekere vorm van achteruitgang (achteruitgang van een zeer goede



naar een goede toestand) wel mogelijk is na nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling. Er werd geoordeeld dat achteruitgang slechts is toegestaan indien aan de voorwaarden van lid 7 is voldaan. Nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling lijken impliciet aanvaard te worden in het arrest.¹⁰

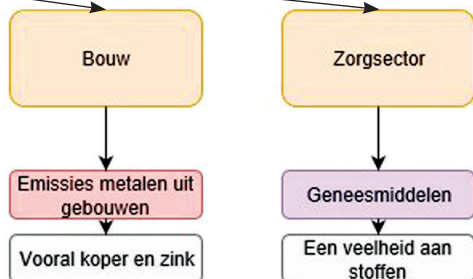
Implementatie Kaderrichtlijn Water

In een uitspraak¹¹ van de rechtbank Rotterdam, bevestigd in de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS),¹² wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de KRW in het Nederlandse recht is geïmplementeerd. De rechtbank oordeelt dat het toetsen van vergunningaanvragen middels in beheerplannen opgenomen toetsingskaders in plaats van deze direct aan het voorkomen van achteruitgang en het tijdig bereiken van een goede toestand te toetsen, niet in strijd met de KRW.¹³ De rechtbank kwam in deze zaak tot het oordeel dat de wijze waarop Nederland de KRW implementeert in orde is. Er mag indirect getoetst worden aan de KRW. De KRW is nu grotendeels geïmplementeerd in de Waterwet, het bijbehorende Waterbesluit en de Wet milieubeheer. Nederland maakt een onderscheid tussen Rijkswateren en regionale wateren. Hiervoor worden een nationaal plan en regionale waterplannen vastgesteld die een deel van het waterbeleid en maatregelenpakketten bevatten. Daarnaast bestaan er nog de beheerplannen van het Rijk en de waterschappen. In de Waterwet is gekozen voor een programmatische aanpak om de doelstellingen te bereiken.¹⁴ De doelstellingen dienen te worden geconcretiseerd in normen (hoofdstuk 2 Waterwet). Deze waterkwaliteitsnormen – met als grondslag de KRW – worden op basis van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in milieukwaliteitseisen vastgesteld. De eisen en bepalingen omtrent

monitoring zijn vastgesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (hierna: Bkmw 2009), de Regeling monitoring KRW en het Besluit vaststelling monitoringsprogramma. In het brongerichte spoor wordt aandacht besteed aan regulering van verschillende bronnen van verontreiniging, welke worden gereguleerd via vergunningplichten of algemene regels op grond van bijvoorbeeld de Waterwet, het Waterbesluit, Activiteitenbesluit milieubeheer, Besluit lozen buiten inrichting en de Meststoffenwet. Specifieke bronnen van verontreiniging worden in het effectgerichte spoor niet gereguleerd, omdat dit van belang is voor de eisen voor de waterkwaliteit waar een waterlichaam moet voldoen. Of de eisen gehaald worden, hangt dan weer af van de maatregelen uit het brongerichte spoor.

Diffuse bronnen

Bij diffuse bronnen valt niet concreet tot één punt te herleiden waar de vervuiling vanuit deze bronnen precies vandaan komt. Regulering is dan ook complex. In de KRW is gekozen voor een gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging. Hierbij kunnen meerdere soorten instrumenten worden ingezet. In 2007 is er door de Rijksoverheid voor het verminderen van de emissie van de probleemstoffen het Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging opgesteld (hierna: UP).¹⁵ Het UP stelt dat het schaalniveau waarop gekeken wordt, nodig is voor het afbakenen van het begrip diffuse bronnen. Wat er in elk geval tot wordt gerekend, zijn bronnen¹⁶ die tot een verontreiniging van de waterkwaliteit leiden, hetzij door direct of indirect contact met het water, zonder dat deze verontreiniging is toe te schrijven aan een specifiek individu of een menselijke activiteit.' De afgelopen decennia zijn er door Nederland ter uitvoering van EU-richtlijnen regels opgesteld voor lozingen op het oppervlaktewater,



in de bodem en de rioolstelsels. Deze algemene regels bevatten maatregelen die landelijk gelden. Er bestaat de mogelijkheid om via maatwerkvoorschriften verdergaande eisen te stellen wanneer dit nodig is met het oog op de te behalen waterkwaliteitsdoelstellingen, maar alleen als de algemene regels dit expliciet mogelijk maken. Voor sommige lozingen kunnen op regionaal niveau aanvullende regels worden gesteld zodra dit nodig is ter uitvoering van de zorgplicht. Bij de invulling van regelgeving voor lozingen vanuit diffuse bronnen wordt telkens bezien of aan de lozing voorschriften kunnen worden verbonden ter bescherming van het milieu en zo ja, op welk niveau. Door Nederland worden basismaatregelen genomen¹⁷ om de vervuiling voortkomend uit diffuse bronnen van de laatste categorie van de driedeling aan te pakken, met het oog op de te bereiken doelen. Aangegeven wordt dat regionale problemen met maatwerkoplossingen moeten worden aangepakt.¹⁸ De regering heeft gekozen voor een ketengerichte benadering voor wat betreft de aanpak van geneesmiddelen en andere microverontreinigingen.¹⁹ Daarnaast worden veel concrete maatregelen en initiatieven genoemd in de Maatregelenprogramma's.²⁰

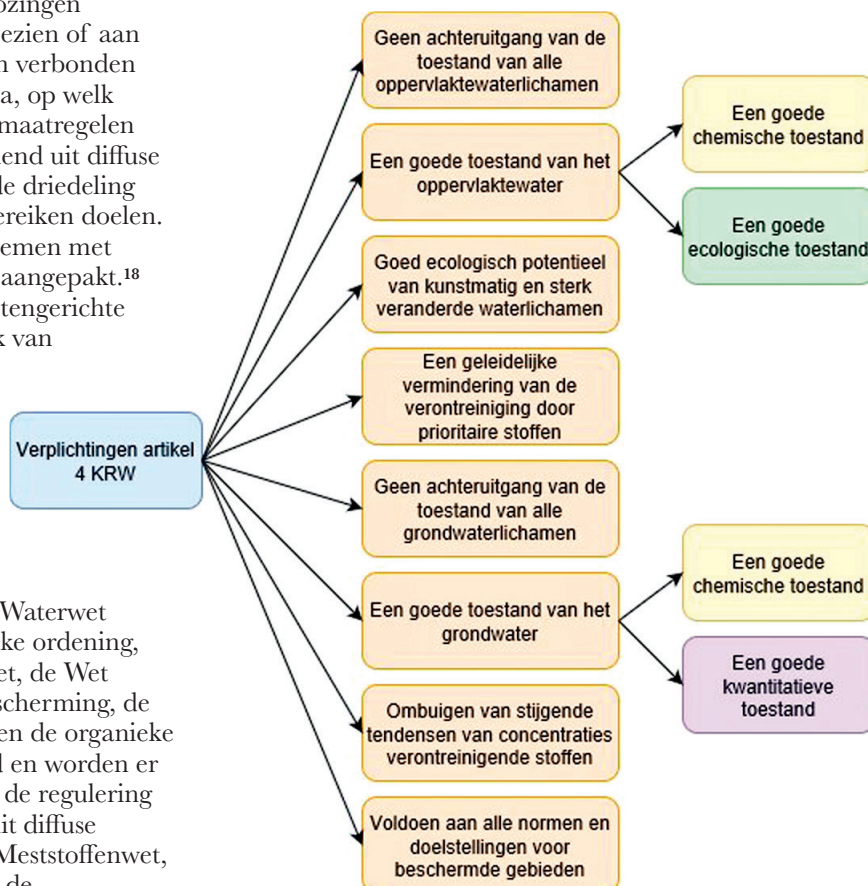
De diffuse waterverontreiniging heeft betrekking op het oppervlakte- en grondwater. Naast de Waterwet worden op grond van de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Drinkwaterwet, de Wet bodembescherming, de Wet natuurbescherming, de Ontgrondingenwet, de Mijnbouwwet en de organieke wetgeving de waterbelangen behartigd en worden er instrumenten toegekend.²¹ Wat betreft de regulering van de verontreiniging voortkomend uit diffuse bronnen voor het grondwater zijn de Meststoffenwet, het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, de

Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, het Besluit gebruik meststoffen, het Activiteitenbesluit milieubeheer, de Waterwet, het Waterbesluit, het Bkwm 2009, het Bouwbesluit en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden van belang. Om de waterkwaliteit te verbeteren en een goede toestand te bereiken, zal het instrumentarium op basis van deze wetgeving moeten worden ingezet. De aanpak door middel van product- en stofregulering speelt hierbij een grote rol (veel is volledig geharmoniseerd door de EU). Te denken valt aan het toelatingsbeleid van geneesmiddelen, gewasbeschermingsmiddelen en biociden tezamen met de regulering van het gebruik ervan. Daarnaast bestaat er regulering van het gebruik van bouwmaterialen die het grondwater kunnen vervuilen door uitloging.

Verantwoordelijkheden/taken gemeente

Samenwerking is cruciaal om de gestelde doelen te bereiken. De integrale benadering van het EU-waterrecht heeft gevolgen voor meerdere beleidsterreinen en overheden. De KRW richt zich tot de lidstaat, maar geldt ook voor de decentrale overheden. Enkel en alleen door gezamenlijke inspanning bestaat er een mogelijkheid dat de waterdoelstellingen in 2027 wel gehaald worden.

Feitelijke bescherming van de watersysteembelangen vindt in belangrijke mate plaats op gemeentelijk niveau wanneer het gaat om verontreiniging door diffuse



bronnen.²² De bekende bronnen waar het bij diffuse emissies naar water om gaat, zijn landbouw, verkeer, bouw, huishoudens en geneesmiddelen. Daarnaast wordt de emissie naar water via de atmosfeer, ook wel atmosferische depositie genoemd, tot de diffuse bronnen gerekend, maar feitelijk is dit slechts een route waarlangs het watermilieu belast wordt. Een ander gedeelte van de diffuse emissies komt in het rioolsysteem terecht en wordt zoveel mogelijk gezuiverd in de rioolwaterzuiveringsinstallaties.

In tegenstelling tot de waterschappen, die belast zijn met de vervulling van een specifieke taak namelijk de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied,²³ zijn gemeenten in het kader van de waterwetgeving geen waterbeheerder. Zij vervullen in het kader van andere wetten wel taken die van belang zijn voor het waterbeheer. Dit betreffen taken op het gebied van de ruimtelijke ordening, rioleringsbeheer, algemeen gemeentelijk beheer en de zorgplichten voor de inzameling van stedelijk afvalwater (artikel 10.33 van de Wet milieubeheer) en hemelwater en grondwater (artikelen 3.5 en 3.6 van de Waterwet).²⁴ Waterschappen en gemeenten hebben de verplichting zorg te dragen voor de, met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden (zie artikel 3.8 van de Waterwet). De gemeente heeft verder een zorgplicht op grond van de Wet bodembescherming. Ook voert zij de Wet milieubeheer uit, houdt toezicht op de bouw en zorgt voor het onderhoud en aanleg van de straten, wegen, voetpaden e.d. Daarnaast kan de gemeente via haar eigen wet- en regelgeving en beleid invloed uitoefenen op de fysieke leefomgeving.

De zorg voor de grondwaterkwaliteit is sterk verweven met de activiteiten die plaatsvinden op of in de bodem. Om deze reden maakt deze onderdeel uit van het bodembeschermingsbeleid zoals gebaseerd op de Wet bodembescherming waarbij de uitvoering berust bij onder andere de gemeenten.²⁵ In principe ligt deze taak bij de provincies waar het saneringen betreft, maar 29 gemeenten zijn specifiek aangewezen om zelf dit saneringsbeleid uit te voeren. In het preventiespoor is mede de Waterwet van belang, bijvoorbeeld door in het kader van vergunningverlening voor onttrekkingen rekening te houden met mogelijke verplaatsingen van bodemverontreinigingen. Artikel 4.22 van de Wet milieubeheer verplicht de gemeenten tot het vaststellen van een rioleringsplan. Gemeenten geven in het gemeentelijk rioleringsplan invulling aan de zorgplichten die zij hebben voor het stedelijk afvalwater, hemelwater en grondwater. Deze zorgplicht ziet ook op de waterkwaliteit. Het is van belang dat ook gemeenten de hen beschikbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat de kwaliteitsnormen uit de KRW gehaald kunnen worden. Dit is met name het geval bij de aanpak van de vervuiling vanuit diffuse bronnen zoals mest, geneesmiddelen, pesticiden en de uitloging van bouwmaterialen en de afspoeling

en berging van water, zodat er voldoende water in de bodem kan trekken. Het is aan de gemeenten om water een plaats te geven in hun ruimtelijke besluiten een goede ruimtelijke ordening te bewerkstelligen (zoveel mogelijk streven naar de juiste functie op de juiste plek). Gemeenten zijn meestal het bevoegd gezag voor lozingen in een rioolstelsel.²⁶ Daarnaast zijn gemeenten bevoegd gezag voor lozingen in of op de bodem op grond van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming.

Instrumentarium en mogelijkheden gemeente voor aanpak van de vervuiling vanuit diffuse bronnen

Er zijn veel instrumenten beschikbaar om de doelstellingen uit de KRW te bereiken, bij de varianten op decentraal niveau speelt de zogenoemde normenhierarchie een belangrijke rol. Dit beginsel stelt dat lager recht niet strijdig mag zijn met hoger recht. Als er ter zake nog niets bepaald is, betekent dit niet direct dat er op decentraal niveau ruimte bestaat om aanvullende regels te stellen. Wanneer de gemeenten handelingen die negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit hebben, willen reguleren, vormt de motieftheorie een belangrijke beperking. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en de gebruiksnormen voor bemesting zijn gereguleerd op nationaal niveau.²⁷ Zodra de gemeente op basis van ditzelfde motief ter bescherming van het milieu strengere eisen wil stellen, moet bekeken worden of de nationale regeling wel of niet uitputtend bedoeld is. In de regel geldt overigens dat de verschillende ‘lozingsbesluiten’ maatwerk mogelijk maken; de meeste lozingen in bodem, riolering en oppervlaktewater zijn immers niet uitputtend door het Rijk geregeld. In de omgevingsvergunningzaak van het Rif-project in Rotterdam heeft de ABRvS²⁸ echter bepaald dat er geen verplichte toetsing noodzakelijk is aan waterkwaliteitseisen uit de KRW bij het verlenen van een omgevingsvergunning, indien deze kwaliteitsaspecten bij het verlenen van de watervergunning worden meegenomen. Dit sluit aan bij het feit dat indien er specifieke wetgeving geldt (zoals bijvoorbeeld de Waterwet), dat deze wetgeving het kader vormt waarbinnen de waterkwaliteit gereguleerd dient te worden.

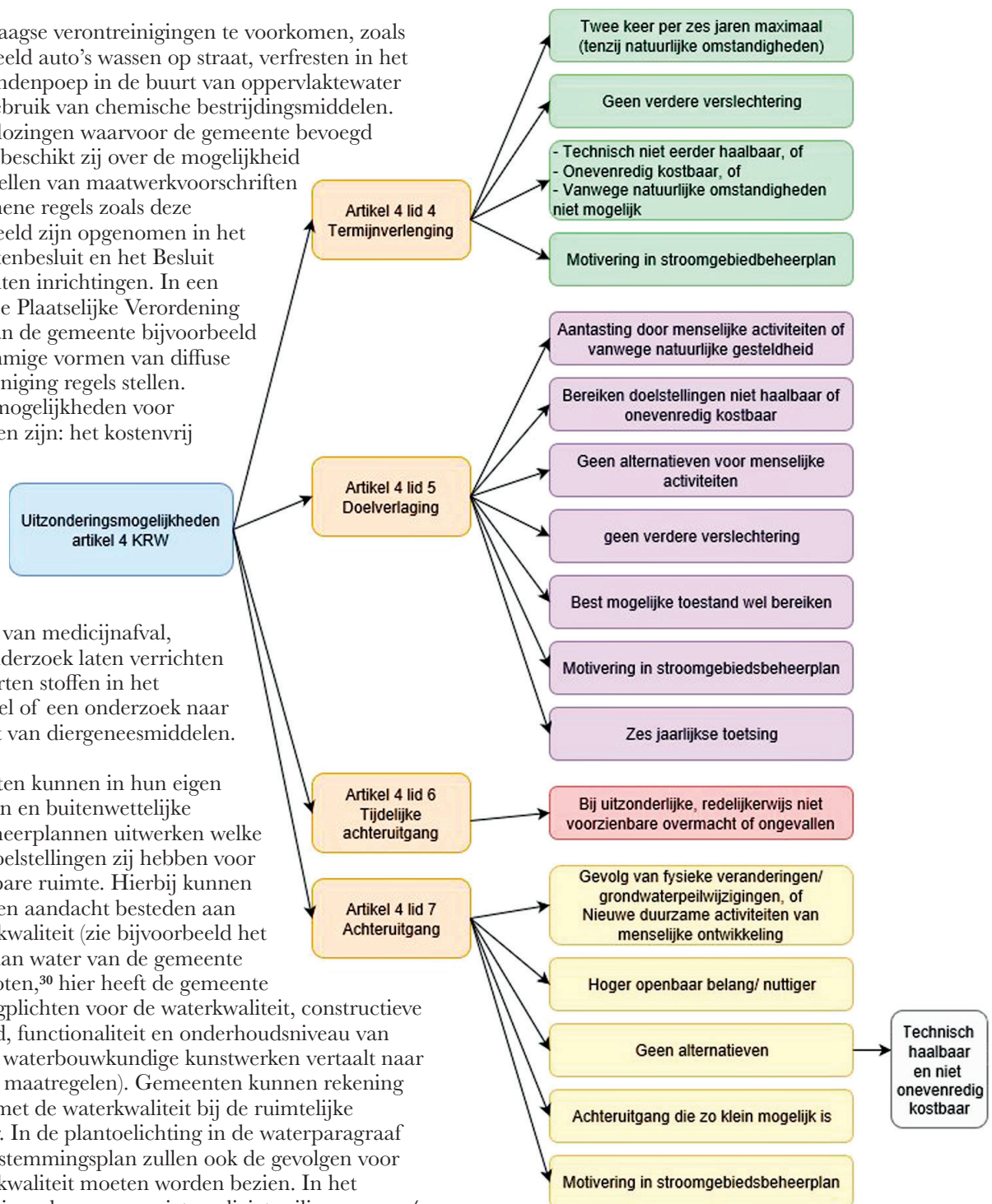
Gemeenten beschikken over een verscheidenheid aan mogelijkheden (bijvoorbeeld gemeentelijke milieubeleidsplannen en gemeentelijke rioleringsplannen) voor het verminderen van vervuiling voortkomend uit diffuse bronnen als bestrijdingsmiddelen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van State over gewasbeschermingsmiddelen en ruimtelijke regulering van 7 januari 2015),²⁹ uitspoeling van water van verhardingen, riolering, (dier)geneesmiddelen en mest. Daarnaast kunnen burgers middels een goede voorlichting door gemeenten (eventueel geholpen door gemeentelijke verordeningen) aangespoord worden

om alledaagse verontreinigingen te voorkomen, zoals bijvoorbeeld auto's wassen op straat, verfresten in het riool, hondenpoep in de buurt van oppervlaktewater en het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen. Voor de lozingen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, beschikt zij over de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften bij algemene regels zoals deze bijvoorbeeld zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen buiten inrichtingen. In een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kan de gemeente bijvoorbeeld voor sommige vormen van diffuse verontreiniging regels stellen. Andere mogelijkheden voor gemeenten zijn: het kostenvrij

afvoeren van medicijnafval, nader onderzoek laten verrichten naar soorten stoffen in het rioolstelsel of een onderzoek naar het effect van diergeneesmiddelen.

Gemeenten kunnen in hun eigen richtlijnen en buitenwettelijke waterbeheerplannen uitwerken welke beleidsdoelstellingen zij hebben voor de openbare ruimte. Hierbij kunnen gemeenten aandacht besteden aan de waterkwaliteit (zie bijvoorbeeld het Beheerplan water van de gemeente Voorschoten,³⁰ hier heeft de gemeente haar zorgplichten voor de waterkwaliteit, constructieve veiligheid, functionaliteit en onderhoudsniveau van water en waterbouwkundige kunstwerken vertaalt naar cyclische maatregelen). Gemeenten kunnen rekening houden met de waterkwaliteit bij de ruimtelijke ordening. In de plantoelichting in de waterparagraaf in het bestemmingsplan zullen ook de gevolgen voor de waterkwaliteit moeten worden gezien. In het bestemmingsplan mogen niet expliciet milieunormen/kwaliteitsvoorschriften worden opgenomen.

Bestrijdingsmiddelen worden geanalyseerd in het provinciaal grondwatermeetnet met het daarin opgenomen KRW-meetprogramma. Het is een mogelijkheid voor gemeenten om te onderzoeken of bestrijdingsmiddelen mee kunnen worden genomen in hun grondwatermeetnet. Er bestaan voor gemeenten dus een tal van mogelijkheden om een aandeel te leveren in het verbeteren van de waterkwaliteit door middel van de aanpak van vervuiling voortkomend uit diffuse bronnen.



Omgevingswet³¹

Met de komst van de Omgevingswet in 2021 zal er op het gebied van het omgevingsrecht veel veranderen. Niet al het omgevingsrecht zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Het kabinet wil met de Omgevingswet ervoor zorgen dat de verschillende plannen die bestaan voor de ruimtelijke ordening, het milieu en de natuur beter op elkaar worden afgestemd, dat duurzame projecten gestimuleerd worden en dat de decentrale overheden meer ruimte

krijgen om het omgevingsbeleid af te stemmen op hun eigen behoeften. De Omgevingswet is een kaderwet, veel aspecten worden nader uitgewerkt in uitvoeringsregelgeving.

De Omgevingswet heeft als uitgangspunt dat de decentrale overheden één gebiedsdekkende regeling maken voor al hun regels omtrent de leefomgeving (een omgevingsplan, een omgevingsverordening of een waterschapsverordening). De integrale benadering van de Omgevingswet beoogt te bewerkstelligen dat overheden tijdig en gezamenlijk het gesprek aangaan om te kijken hoe ruimtelijke ontwikkelingen en waterbelangen goed samen kunnen gaan. De echte gevolgen van de Omgevingswet zullen sterk afhankelijk zijn van de ambities van de decentrale overheden. De vraag rijst of gezien de termijn van 2027 waarop aan de doelstellingen van de KRW moet zijn voldaan, die vrijheid eigen ambities te bepalen wel gelegitimeerd is. Gemeenten hebben gezien de systematiek van de Omgevingswet de belangrijkste rol bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ze zorgen voor de openbare ruimte, delen de schaarse ruimte toe aan maatschappelijke functies en ze zijn het bevoegd gezag voor de meeste activiteiten van burgers en bedrijven.³² De Omgevingswet schept de mogelijkheid om de samenhang van belangen en doelen te versterken in de regelgeving. Dit komt mede doordat het milieubeleid onderdeel is geworden van een breder omgevingsbeleid. De noodzaak bestaat om samenhang aan te brengen tussen verschillende sectoren als de ruimte, het water, het milieu, de natuur, bouwen en verkeer en vervoer.

In het huidige systeem hebben gemeenten op grond van de Wet milieubeheer een zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater en hebben zij een zorgplicht voor het hemelwater en het grondwater. De weergave van de invulling van deze zorgplichten gebeurt nu in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) en in de gemeentelijke verordening. Zodra de Omgevingswet zijn werking zal hebben vervalt de verplichting tot het opstellen van een GRP. In artikel 3.14 van de Omgevingswet staat wel dat gemeenten een (onverplicht) gemeentelijk rioleringsprogramma vast kunnen stellen. De zorgplichten zijn wel overgenomen in artikel 2.16 lid 1a van de Omgevingswet.

Nieuw voor gemeenten is dat in de Omgevingswet de integrale gebiedsbeschrijving in de omgevingsvisie afgestemd wordt op de eigen ambities en keuzes die de gemeenteraad heeft bepaald. Door deze integrale afweging³³ kunnen er meer onderwerpen in de beschouwing worden betrokken. Eén van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is de decentrale regelgeving. De rijksregels die onder de Omgevingswet komen te vervallen, zullen met de inwerkingtreding van het stelsel automatisch³⁴ deel

uitmaken van het omgevingsplan.³⁵ Gemeenten hebben vanaf dan de keuze om de betreffende onderwerpen te regelen. Deze onderwerpen (bijvoorbeeld indirecte lozingen) zijn van belang voor de regulering van diffuse bronnen. Het is dan ook aan te raden dat gemeenten hier aandacht aan besteden. Het omgevingsplan zal meer kwalitatieve afwegingskaders en doelvoorschriften bevatten dan bij het bestemmingsplan het geval is.³⁶ De regels in het omgevingsplan zullen integraal en gericht zijn op het maken van beleidsmatige- of inhoudelijke afwegingen voor de fysieke leefomgeving. Het plan zal beleidsruimte bieden die in overleg met initiatiefnemers wordt ingevuld. Hier ligt voor de gemeenten dan ook de kans om regels te stellen die de vervuiling uit diffuse bronnen gaan verminderen. Gemeenten kunnen met hun planologische bevoegdheden een belangrijke rol vervullen bij de ondersteuning van het bereiken van de KRW-doelstellingen. Een punt van aandacht is dat gemeenten dit wel kunnen, maar daar niet verplicht toe zijn.

Conclusie

De KRW verplicht lidstaten tot het zorgen voor een goede waterkwaliteit. Met het oog op de vervuiling voortkomend uit de diffuse bronnen is het dan ook een gemeenschappelijke opgave voor de overheden om de waterkwaliteit te beschermen. Het huidige instrumentarium van gemeenten en het instrumentarium onder de Omgevingswet bieden mogelijkheden voor gemeenten om een bijdrage te leveren aan het verbeteren en beschermen van de waterkwaliteit. Het aanpakken van de verontreiniging door diffuse bronnen kan bijvoorbeeld door het inzetten van het volgende instrumentarium: APV, gemeentelijke milieubeleidsplannen, gemeentelijke rioleringsplannen, een goede voorlichting van de burgers door gemeenten (eventueel geholpen door gemeentelijke verordeningen), het stellen van maatwerkvoorschriften voor de lozingen waarvoor de gemeente bevoegd gezag is, het kostenvrij afvoeren van medicijnafval, nader onderzoek laten verrichten naar effecten en vormen van diffuse bronnen en gebruik maken eigen richtlijnen en buitenwettelijke waterbeheerplannen. Daarnaast valt aan te bevelen dat gemeenten gebruik gaan maken van de mogelijkheden die de 'bruidsschat' biedt (regels die het rijk onder de Omgevingswet loslaat en in de vorm van de zogenoemde 'bruidsschat' automatisch deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan). Ambities worden per gemeente bepaald. Gezien het feit dat er voor diffuse bronnen geen (gemeente)grens te trekken valt, is het aan te bevelen dat ondanks dat gemeenten meer vrijheid krijgen, zij met elkaar en andere decentrale overheden blijven overleggen, zodat de maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit gezamenlijk ingezet kunnen worden. ■

- 1 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van Europa van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327/1.
- 2 Het is de vraag of de zorgsector een diffuse bron van verontreiniging is. Ik ben mij ervan bewust dat het Hof bij arresten over de oudere waterrichtlijnen een duidelijker onderscheid maakt dan het Nederlandse beleidskader. Het Hof onderscheidt diffuse bronnen en lozingen. Onduidelijk is of het Hof deze lijn vasthoudt nu er op grond van de KRW nog geen uitspraak over is gedaan. Het is echter te verwachten dat het Hof het gemaakte onderscheid behoudt gezien het feit dat de oude waterrichtlijnen zijn opgegaan in de KRW. De Nederlandse overheid hanteert een andere invulling van diffuse bronnen en aangezien dit artikel gaat over Nederland en de mogelijkheden op grond van de Nederlandse wet- en regelgeving, houd ik de invulling van het Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging (UP) aan. Ik beseft dat dit niet de indeling is die het Hof eraan geeft, maar ik kies, gezien het praktisch nut, toch voor de Nederlandse invulling van het begrip diffuse bronnen.
- 3 H.J.M. Havekes en H.F.M.W. Rijswijk, *'Nederlands waterrecht in Europese context'*, Wolters Kluwer, 2014, p. 273.
- 4 J.J.H. van Kempen, *Europees waterbeheer: eerlijk zullen we alles delen* (diss. Universiteit Utrecht) Den Haag: Bju 2012, p. 119-122
- 5 HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, *AB* 2015/262 (*Wezer*), r.o. 43.
- 6 Overweging 40 cons. KRW.
- 7 HvJ EG 30 november 2006, C-32/05, *M en R* 2007/25, m.nt. H.F.M.W. Rijswijk (*Commissie vs. Luxemburg*), r.o. 73-77.
- 8 HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, *AB* 2015/262, (*Wezer*).
- 9 HvJ EU 4 mei 2016, C-346/14, *AB* 2016/242, (*Schwarze Sulm*).
- 10 J.J.H. van Kempen, Kroniek jurisprudentie omgevingsrecht, *M en R* 2016, p. 6.
- 11 Rb Rotterdam, 17 maart 2017, *AB* 2017/177, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk en Rb Rotterdam, 17 maart 2017, *M en R* 2017/73, m.nt. J.J.H. van Kempen.
- 12 ABRvS, 13 juni 2018, *AB* 2018/256, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.
- 13 Rb Rotterdam, 17 maart 2017, *M en R* 2017/73, m.nt. J.J.H. van Kempen.
- 14 Zie voor de doelstellingen artikel 2.1 van de Waterwet.
- 15 'Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging', VROM 2007, p. 1-75.
- 16 Het programma onderscheidt de volgende sectoren met probleemstoffen: Landbouw (fosfaat, stikstof, bestrijdingsmiddelen, metalen in veevoer, koper in voetbaden, diergeneesmiddelen), Vervoer (atmosferische depositie PAK's uit verbranding van brandstoffen, emissies banden en remvoeringen, emissies van infrastructuur/wegmeubilair, scheepvaart), de Bouw (emissies metalen uit gebouwen) en de Zorgsector (geneesmiddelen).
- 17 Zie bijvoorbeeld: Intentieverklaring Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater tussen overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstituten van 16 november 2016.
- 18 Bijvoorbeeld het mestbeleid en het 5e Actieprogramma Nitraatrichtlijn 2014-2017.
- 19 Zie Maatregelenprogramma Maas 2016-2021, p. 26.
- 20 Zoals bijvoorbeeld specifieke zuivering van afvalwater uit zorginstellingen en onderzoek naar het verwijderen van geneesmiddelen uit het water.
- 21 H.J.M. Havekes en H.F.M.W. Rijswijk, *'Nederlands waterrecht in Europese context'*, Wolters Kluwer, 2014, p. 5.
- 22 H.K. Gilissen, H.R.M.W. van Rijswijk, J. Kevelam, *'Water en ruimte, de bescherming van watersysteembelangen in het ruimtelijk spoor'*, Berghauser Point Publishing 2014, p. 135.
- 23 H.K. Gilissen, *'Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer'*, Sdu Uitgevers b.v. Den Haag 2009, p. 65.
- 24 G.K. Heger, *'Gemeentelijk waterbeheer'*, Sdu Uitgevers b.v. Den Haag 2009, p. 18.
- 25 H.J.M. Havekes en H.F.M.W. Rijswijk, *'Nederlands waterrecht in Europese context'*, Wolters Kluwer, 2014, p. 125.
- 26 De lozing komt niet direct in het oppervlaktewater, de term indirecte lozing wordt hier vaak voor gebruikt.
- 27 A. Freriks, A. Keessen, D. Korsse, H.F.M.W. van Rijswijk en K. Bastmeijer, een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van de Kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet, Universiteit Utrecht en *Universiteit Tilburg*, 13 juni 2016.
- 28 ABRvS 25 oktober, *M en R* 2017/144, m.nt. J.J.H. van Kempen.
- 29 ABRvS 7 januari 2015, *BR* 2015/21, m.nt. J.W. van Zundert.
- 30 www.voorschoten.nl/inwoners-voorschoten/de-beheerplannen-openbare-ruimte_43388/.
- 31 Zie de editie van Water Governance van begin 2018.
- 32 MvT Omgevingswet, p. 43.
- 33 H.A. Oldenziel en H.W. de Vos, *'Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet'*, Wolters Kluwer 2018, p. 85.
- 34 Zie artikelen 22.1 en 22.2 van de Invoeringswet Omgevingswet.
- 35 Deze regels worden ook wel geduid met de term 'bruidsschat'.
- 36 Aan het werk met de Omgevingswet, Leidraad voor gemeenten, Werkplaats Omgevingswet, p. 12.

SUMMARY

This article describes the possibilities municipalities have to contribute to the quality goals of the EU Water Framework Directive (WFD). It further explores the goals of the WFD, the term diffuse sources, the obligations of the Netherlands regarding the goals of the WFD, the possibilities and the legal instruments of the municipalities with regards to improving the water quality. In conclusion it will briefly discuss the Environment and Planning Act (Omgevingswet).