

11 EU KADERRICHTLIJN WATER

Marleen van Rijswijk

11.1 INTRODUCTIE

Een duurzaam waterbeheer heeft als doel om water van voldoende kwaliteit en kwantiteit te leveren en om negatieve effecten van watergebruik en externe effecten op het watersysteem en ecosystemen die afhankelijk zijn van voldoende water van goede kwaliteit zo veel mogelijk te voorkomen. Dat doel wordt ook beoogd bij het beheer van de Waddenzee. Hydrologische, biochemische en ecologische functies van aquatische ecosystemen zoals de Waddenzee bieden eveneens ecosystemendiensten zoals goederen (van vissen en schelpdieren tot koelwater) en diensten (zoals, transport of recreatie) die worden gebruikt door landbouw, industrie en huishoudens.¹ Gezonde veerkrachtige aquatische ecosystemen kunnen zichzelf makkelijker aanpassen aan bijvoorbeeld klimaatverandering.

Bescherming van aquatische ecosystemen is dan ook van groot belang voor mens en milieu en om die reden ook al vele decennia een van de speerpunten van het Europese milieurecht. Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw zijn meerdere waterrichtlijnen van belang geweest voor de Waddenzee. De veelheid aan relevante richtlijnen met betrekking tot het waterbeheer is sinds 22 december 2000 grotendeels geïntegreerd in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW).² Ook de Waddenzee valt binnen het beschermingsregime van de KRW.³

1 Grizzetti, B. D. Lanzanova, C. Liqueite, A. Reynaud & A.C. Cardasso (2016), 'Assessing water ecosystem services for water resource management', *Environmental Science & Policy*, 61, 194-203, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901116300892.

2 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 (PbEG L 327, 22 december 2000, p. 1-3).

3 Zie: Factsheet KRW – Behorende bij Stroomgebiedbeheerplan SGBP2 2015-2021. Factsheet_OW_80_Ministerie_van_Infrastructuur_en_Milieu_Rijkswaterstaat_2020-02-11-03-45-24 (1).

11.2 KORTE SCHETS VAN DE ACHTERGROND VAN DE RICHTLIJN

11.2.1 Inleiding

Met de KRW⁴ is een nieuwe benadering in het waterrecht in gang gezet. Deze benadering is versterkt doorgezet in de Richtlijn overstromingsrisicobeheer (Ror),⁵ de Kaderrichtlijn mariene strategie,⁶ de Richtlijn voor mariene ruimtelijke planning⁷ en de Strategie voor waterschaarste en droogte⁸ en de Klimaatadaptatiestrategie.⁹ Nieuwe elementen betreffen het integrale stroomgebiedbeheer, de keuze voor een ‘governance’-benadering,¹⁰ het beheer van water als natuurlijke hulpbron, de aandacht voor de ecologische kwaliteit van watersystemen, een dwingend prijsstellingsbeleid, aandacht voor klimaatverandering en publieke participatie. De KRW vraagt om beleid om voor de lange termijn waterbronnen te beschermen en om een duurzaam gebruik van die bronnen.

11.2.2 Kaderrichtlijn: interne en externe integratie

De KRW is, zoals de naam al zegt, een kaderrichtlijn. Het doel van de richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater.

Verschillende oudere waterrichtlijnen zijn in de richtlijn geïntegreerd en met een veelheid aan andere milieuriichtlijnen wordt een formele afstemming geregeld. In de preambule wordt deze behoefte aan externe integratie expliciet erkend:

4 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, PbEU L 327/1.

5 Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, PbEU L 288/27.

6 Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie), PbEU L 164/19.

7 Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning, PbEU L 257/135.

8 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – De aanpak van waterschaarste en droogte in de Europese Unie, COM/2007/0414 def.

9 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering*, COM(2013) 216 final

10 Zie hierover uitvoerig S. Wuijts, *Towards more effective water quality governance, Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice* (diss. Utrecht), 2020.

‘(16) Er is behoefte aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzame beheer van water in andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, het vervoer-, het landbouw-, het visserij-, het regionale en het toeristische beleid.’

Die samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen is ook herkenbaar in het Waddengebied, waar vervoer, landbouw, visserij, recreatie en water- en natuurbescherming samen komen.

Daarnaast beoogt de KRW lidstaten te helpen bij het nakomen van internationaalrechtelijke verplichtingen inzake de bescherming van mariene wateren tegen verontreiniging. Daarbij gaat het in het bijzonder om het Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied,¹¹ het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het Noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan,¹² en twee verdragen die betrekking hebben op de Middellandse zee.¹³

11.2.3 *Water, ecosystemen en stroomgebieden*

Een van de belangrijke redenen om de KRW tot stand te brengen was de noodzaak om niet alleen de chemische waterkwaliteit te beschermen, maar ook de ecologische waterkwaliteit.¹⁴ Waar voorheen de milieubescherming zich richtte op het terugdringen van verontreiniging door gevaarlijke stoffen, wordt met de KRW gekozen voor een ecosysteembenadering. Daarbij is ook aandacht voor de toenemende vraag naar voldoende water van een goede kwaliteit voor de verschillende gebruiksfuncties, voor zowel huidige als toekomstige generaties.

11.2.4 *De karakterisering van water*

Met deze benadering wordt een specifiek beschermingsregime in het leven geroepen waarbij aan water een bijzondere betekenis wordt toegekend: ‘Water is geen gewone han-

11 Ondertekend te Helsinki op 9 april 1992 en goedgekeurd bij Besluit 94/157/EG.

12 Ondertekend te Parijs op 22 september 1992 en goedgekeurd bij Besluit 98/249/EG van de Raad.

13 Het Verdrag inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging, ondertekend te Barcelona op 16 februari 1976 en goedgekeurd bij Besluit 77/585/EEG van de Raad, met het bijbehorende Protocol inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging vanaf het land, ondertekend te Athene op 17 mei 1980 en goedgekeurd bij Besluit 83/101/EEG van de Raad.

14 Preambule (2) In de conclusies van het in 1988 te Frankfurt gehouden ministeriële seminar over het waterbeleid van de Gemeenschap wordt gewezen op de noodzaak dat de communautaire wetgeving zich moet uitstrekken tot ecologische kwaliteit. De Raad heeft de Commissie in zijn resolutie van 28 juni 1988(5) verzocht voorstellen in te dienen ter verbetering van de ecologische kwaliteit van de oppervlaktewateren in de Gemeenschap.

delswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden.¹⁵ Met deze karakterisering wordt water als méér gezien dan handelswaar en reikt het beschermingsregime verder dan alleen het beschermen van gebruiksfuncties, maar ook ecosystemen worden beschermd om hun intrinsieke waarde. Het is een kwalificatie die vanuit juridisch oogpunt belangrijk is, ook als deze in de preambule en niet in de artikelen van de richtlijn zelf staat. Het Hof van Justitie van de EU kijkt voor de uitleg van een richtlijn namelijk niet alleen naar de afzonderlijke artikelen, maar ook naar de richtlijn als geheel, zie bijvoorbeeld het Weser-arrest.¹⁶ Bekijkt men water daarentegen bijvoorbeeld vanuit een WTO (World Trade Organisation)-invalshoek, dan is water gewoon een goed of product als elk ander.

In Nederland is water een publiek goed. Het is van iedereen en niemand. In Nederland is waterbeheer ook een publieke taak. Dat betekent niet dat de overheid die taak volledig zelf moet uitvoeren, maar wel dat de overheid eindverantwoordelijk is voor een goed waterbeheer.

Een tweede element uit de definitie van de KRW is dat water een erfgoed is, een natuurlijke hulpbron waar duurzaam mee moet worden omgegaan. De KRW zet water daarmee op een lijn met natuur, en juridisch betekent dat een strikt beschermingsniveau inclusief een strikte uitleg van de uitzonderingsbepalingen en een bijzondere zorg voor het beheer. Het geeft water ook een bijzondere status in het Europese mededingingsrecht. Eigenlijk is het simpel: water is kwetsbaar en verdient de zorg die daarbij hoort. Water en aquatische ecosystemen worden erkend als een erfgoed dat om zijn intrinsieke waarde bescherming behoeft. De KRW heeft daarmee elementen van zowel de klassieke milieu-hygiënische wetgeving als de natuurbeschermingswetgeving. Daarnaast erkent de KRW de relatie tussen aquatische ecosystemen en andere terrestrische ecosystemen die van water afhankelijk zijn.

11.2.5 *Relatie zoetwatersystemen en de Waddenzee*

De reikwijdte van de KRW ziet niet alleen op de bescherming van oppervlaktewater, maar ook op grondwater, riviermondingen, overgangswateren, kustwateren, een golf of relatief gesloten zeeën. Ratio daarachter is dat de kwaliteit van de wateren in hoge mate wordt beïnvloed door de kwaliteit van het water dat uitmondt in kustwateren of de zee.¹⁷ Er is bij de implementatie discussie geweest of de Waddenzee wel onder de reikwijdte van de KRW zou moeten vallen, of dat met name de Kaderrichtlijn mariene strategie van toepassing

15 Preambule onder 1.

16 HvJEU 1 juli 2015, nr. C-461/13, AB 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick (Weser).

17 Preambule onder 17.

zou moeten zijn.¹⁸ Uiteindelijk is gekozen de Waddenzee onder het beschermingsregime van de KRW te laten vallen. Daarvoor is het goed naar de verschillende definities uit artikel 2 KRW te kijken. De relatie tussen de kustwateren en ‘relatief gesloten zeeën’ en de ‘open zee’, komt tot uitdrukking in de overlap en samenhang tussen reikwijdte van de Kaderrichtlijn mariene strategie en de KRW.

Oppervlaktewater:	binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren.
Binnenwateren:	al het stilstaande of stromende water op het landoppervlak en al het grondwater aan de landzijde van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten.
Overgangswater:	een oppervlaktewaterlichaam in de nabijheid van een riviermonding dat gedeeltelijk zout is door de nabijheid van kustwateren, maar dat in belangrijke mate door zoetwaterstromen beïnvloed wordt.
Kustwateren:	de oppervlaktewateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater.

11.2.6 *Eenheid voor stroomgebiedsbeheer: internationale stroomgebiedsdistricten*

Om de beoogde bescherming passend te kunnen bieden, wordt gekozen voor een beheer op basis van stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten. Een stroomgebied wordt in artikel 2 onder 13 KRW gedefinieerd als ‘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’. Een ‘stroomgebiedsdistrict’ is het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren, dat overeenkomstig artikel 3 lid 1 KRW, als de voornaamste eenheid voor stroomgebiedsbeheer is omschreven (art. 2 onder 15 KRW). Het Waddenzeegebied

18 Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving, *Kaderrichtlijn mariene strategie: kansen voor het mariene milieu*, Den Haag, 1 maart 2007.

behoort tot twee internationale stroomgebieden: de Rijn en de Eems. Daarbinnen worden de deelstroomgebieden Rijn-Noord en Eems-Dollard onderscheiden.¹⁹

Voor ieder stroomgebiedsdistrict dienen de lidstaten te zorgen voor ‘passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit’ (art. 3 KRW). Omdat de KRW kiest voor het stroomgebiedsdistrict als eenheid van beheer en niet de gebruikelijke staatsrechtelijke of administratieve grenzen voor de beheerseenheid kiest, is het een logisch gevolg dat er in de KRW speciale aandacht is voor grensoverschrijdende stroomgebiedsdistricten. Zo verplicht de KRW de lidstaten ervoor te zorgen dat ‘indien een stroomgebied het grondgebied van meer dan één lidstaat bestrijkt (...) het wordt toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict’. Iedere lidstaat dient er vervolgens voor te zorgen dat er ‘passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit’ zijn voor de toepassing van de bepalingen van de KRW binnen het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat gelegen is op zijn grondgebied. De lidstaten mogen een bestaande nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit aanwijzen. In relatie tot de Waddenzee zijn zowel het Rijnverdrag, het Eems-Dollard Verdrag als de trilaterale samenwerking voor de Waddenzee in dit kader relevant.

De verplichting voor de betrokken lidstaten om ook internationaal gecoördineerd samen te werken binnen internationale stroomgebiedsdistricten ziet op de voorschriften om de milieudoelstellingen uit artikel 4 KRW te bereiken, waartoe in het bijzonder de maatregelenprogramma’s (art. 11 KRW) moeten worden gecoördineerd. De lidstaten kunnen daartoe ‘gebruikmaken van bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn’ (art. 3 lid 4 KRW).

Artikel 12 KRW bevat een regeling voor problemen die niet op het niveau van de lidstaten 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. Artikel 12 lid 2 geeft aan dat de Commissie binnen zes maanden reageert op een verslag of aanbevelingen van de lidstaten. Dit is een vrij zwak mechanisme, waar de lidstaten die te kampen hebben met problemen in een internationaal stroomgebiedsdistrict formeel juridisch niet veel aan hebben. Politiek-bestuurlijk kan het gebruik van dit mechanisme wel goed werken.

Kortom: er is sprake van gedeelde verantwoordelijkheden binnen een stroomgebied, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

19 Zie: Factsheet KRW – Behorende bij Stroomgebiedbeheerplan SGBP2 2015-2021. factsheet_OW_80_Ministerie_van_Infrastructuur_en_Milieu_Rijkswaterstaat_2020-02-11-03-45-24 (1).

11.3 ALGEMENE KARAKTERISERING EN SYSTEMATIEK VAN DE KRW

11.3.1 *Inleiding*

De KRW beoogt een integraal kader te bieden voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed, beschermd en verbeterd. Verder beoogt de KRW het duurzaam gebruik van water te bevorderen op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn en dienen lozingen en emissies van prioritair gevaarlijke stoffen te worden beëindigd of verminderd. Artikel 1 (algemene doelstellingen) bepaalt dat met de KRW dient te worden bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, en dat zodoende wordt bijgedragen aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, maar in de verdere uitwerking met instrumenten in de KRW wordt ten aanzien van het gebruik van die instrumenten slechts verwezen naar de milieudoelstellingen uit artikel 4. Daarmee wordt duidelijk dat het beschikbare instrumentarium met name ziet op de bescherming van de waterkwaliteit en op de andere doelstellingen voor zover die een samenhang vertonen met waterkwaliteit.

Belangrijke milieudoelstellingen neergelegd in artikel 4 zijn te zorgen dat in 2015 alle wateren in de Europese Unie in een 'goede toestand' verkeren. Deze goede toestand wordt onderverdeeld in een goede ecologische en een goede chemische toestand. Voor grondwater wordt ook een goede kwantitatieve toestand beoogd. In het artikel zijn ook de mogelijke uitzonderingen benoemd op (resultaats)verplichting. De ruimte om af te wijken van doelbereik wordt vanaf 2027 aanzienlijk beperkt.

11.3.2 *Adaptief beheer door plannen en programma's*

De rol van *plannen en programma's* is altijd prominent aanwezig geweest in de waterrichtlijnen, maar verandert desondanks in de nieuwe generatie richtlijnen. De KRW biedt dienaangaande een mengvorm. De KRW schrijft voor dat iedere zes jaar stroomgebiedbeheerplannen dienen te worden gemaakt, liefst voor ieder (internationaal) stroomgebied,²⁰ maar als dat niet mogelijk blijkt, dan in ieder geval voor de delen van het stroomgebied op het territorium van een lidstaat. Daarnaast dienen er maatregelenprogramma's te worden

²⁰ Sommige internationale stroomgebieden overschrijden de grenzen van de EU en de EU kan geen verplichtingen opleggen aan niet-EU-lidstaten.

opgesteld, met maatregelen die binnen drie jaar operationeel dienen te zijn en waarmee de doelen van de KRW kunnen worden bereikt. Overigens neemt de besluitvorming vaak meer tijd in beslag dan die drie jaar. De groeiende betekenis van plannen kan worden verklaard door het belang dat lidstaten hechten aan het subsidiariteitsbeginsel, waardoor er alleen nog substantiële maatregelen op Europees niveau worden genomen als dat strikt noodzakelijk is. Daarmee komt de lidstaten meer beleidsvrijheid toe. Die behoefte aan meer beleidsvrijheid hangt ook samen met de grote verschillen tussen de lidstaten, zowel geografisch als economisch, de groeiende weerzin van de bevolking tegen Europese inmenging en de impact van het milieu- en waterrecht op ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden.

In plannen worden de belangrijke verdelingsbeslissingen over de watergebruiksruimte en de watervervuilingsruimte neergelegd. Voor burgers en bedrijven staat daar echter in Nederland geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open, maar tegen plannen kunnen wel zienswijzen worden ingediend. De Europese Commissie, het Hof van Justitie van de EU en de Nederlandse civiele rechter hebben door de meer procedurele benadering met meer beleidsvrijheid voor de lidstaten bij de nieuwe benadering minder houvast wanneer zij dienen te beoordelen of een adequaat beschermingsniveau wordt gegarandeerd en of de lusten en lasten billijk worden verdeeld. Desalniettemin heeft het Hof van Justitie van de EU in een recent arrest inzake de Nitraatrichtlijn aangegeven dat rechtsbescherming cruciaal is en in dat geval is in Nederland een gang naar de civiele rechter de enige mogelijkheid.²¹ Zie uitvoeriger onder 11.5.

11.4 BEGINSELEN IN DE KRW

11.4.1 *Algemeen*

Het algemene EU-beleid op het gebied van milieubescherming streeft naar het behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, alsmede van een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

21 HvJEU 3 oktober 2019, nr. C-197/18, AB 2020/337, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick (prejudiciële vragen Oostenrijk).

11.4.2 De vervuiler betaalt

Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’ vindt men in de KRW nader uitgewerkt in artikel 9 dat ziet op de zogeheten ‘kostenterugwinning voor waterdiensten’ bij de gebruikers van die diensten. ‘Waterdiensten’ is een ruim begrip en kan praktisch het gehele waterbeheer omvatten. In dit verband is de status van water als publiek goed relevant.

In de eerste plaats omdat het publieke goed ‘water’ beschikbaar moet zijn voor iedereen. In de tweede plaats dient het prijsstellingsbeleid te passen binnen het Europese mededingingsrecht en kan geen ongeoorloofde staatssteun worden verleend. Milieurechtelijke beginselen vragen een aanpak bij de bron en betaling door de vervuiler.

Dit vraagt enerzijds dat degenen die gebruik maken van waterdiensten en/of waterverontreiniging veroorzaken daar een proportionele financiële bijdrage voor betalen. Het betekent anderzijds dat de overheid alleen vergoedingen mag betalen voor het leveren van waterdiensten of ecosysteemdiensten die door particulieren worden geleverd als méér gedaan wordt dan wettelijk verplicht is.

In 2014 heeft het Hof van Justitie van de EU zich uitgesproken over het begrip ‘waterdiensten’.²² Het Hof oordeelt dat

‘Richtlijn 2000/60 (...) geen algemene verplichting op(legt) van een prijszetting voor alle diensten die verband houden met het gebruik van water. (...) Uit art. 2 punt 38 KRW kan niet worden afgeleid dat het ontbreken van een prijszetting voor die activiteiten de verwezenlijking van deze doelstellingen in alle gevallen noodzakelijkerwijs schaadt’.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het Hof een voorbehoud lijkt te maken: als de doelen met het door een lidstaat gekozen prijsstellingsbeleid níet worden gehaald, kan aanpassing van dat prijsstellingsbeleid wellicht nodig zijn.²³

22 HvJEU 11 september 2014, nr. C-525/12, AB 2015/98, m.nt. H.F.M.W van Rijswijk & P.E. Lindhout. Zie voor de uitleg van het begrip waterdiensten en de reikwijdte van art. 9 KRW: P.E. Lindhout, ‘A wider notion of the scope of water services in EU water law, Boosting payment for water related ecosystem services to ensure sustainable water management?’, *Utrecht Law Review* 2012, 86-101.

23 P.E. Lindhout, *Cost recovery as policy instrument to achieve sustainable and equitable water use in Europe and the Netherlands* (diss. Utrecht), Bergambacht: 2VM Uitgeverij. Zie eveneens P.E. Lindhout, A. Carette & P. De Smedt, ‘Kostenterugwinning van waterdiensten in woelig water: bedenkingen bij het arrest C-525/12 van het Hof van Justitie beschouwd in Nederlands en Vlaams perspectief’, *Milieu en Recht*, 2015/1 nr. 22; voor een Engelstalige reactie op het arrest van het Hof zie: P.E. Lindhout & H.F.M.W. van Rijswijk (2015), ‘The Effectiveness of the Principle of Recovery of the Costs of Water Services Jeopardized by the European Court of Justice’, *Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL)*, 12, 78-92; en voor een commentaar vanuit Duits perspectief: E. Gawel, ‘Cost recovery for ‘water services’ / Critical review of the EU Court of Justice conclusions of Advocate General Jääskinen in case C-525/12’, *Europäische Wasser-rahmenrichtlinie*, 19 augustus 2014, 2. Zie voor een onderzoek naar de Duitse implementatie van art. 9

Cruciaal bij de uitleg van de kostenterugwinningsverplichting is dus de reikwijdte van het begrip ‘waterdiensten’. Dit begrip kan in beginsel eng (alleen afvalwaterinzameling en -zuivering en drinkwaterlevering) en ruim (de meeste diensten ten behoeve van het waterbeheer) worden uitgelegd. Voor een goede werking van het systeem van de KRW past een ruime uitleg het beste. De KRW biedt in die variant een goed kader voor een *billijke verdeling van kosten en maatregelen*. Om te bepalen wat billijke maatregelen zijn en wie daarvoor moet betalen, dient duidelijk te zijn wat en wie de waterproblemen veroorzaken.

Duitsland – met wie Nederland onder meer het stroomgebied van de Eems en de Rijn deelt, hetgeen relevant is voor de bescherming van de Waddenzee – hanteert een zeer beperkt begrip van waterdiensten, en daarmee ook van de verplichting om kosten voor waterdiensten terug te winnen. Dat blijft beperkt tot de zuivering van afvalwater en de drinkwatervoorziening. Lindhout constateert in haar proefschrift dat Nederland het, zeker in vergelijking met andere lidstaten, goed doet wat betreft de terugwinning van kosten voor waterdiensten en daarbij uitgaat van een ruime uitleg van het begrip, alhoewel het natuurlijk altijd nog beter kan. In dit kader kan gewezen worden op de gratis beschikbaarheid van zoet water, de kosten voor de zoetwatervoorziening in het algemeen en het ontbreken van een adequate terugwinning van kosten die worden gemaakt vanwege diffuse bronnen van waterverontreiniging. Ook de OESO wees hier al op.²⁴

11.4.3 Publieke participatie

De KRW hecht zeer veel waarde aan publieke participatie (art. 14 KRW). Het publiek heeft recht op informatie over de watertoestand en dient betrokken te worden bij de besluitvorming. Betrokkenheid bij de besluitvorming leidt tot betere besluiten, omdat meewegen van alle relevante belangen leidt tot beter beheer met meer draagvlak, zo is de gedachte.

Een tweede, procedurele, voorwaarde voor waterbescherming is dat particulieren (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) niet alleen een beschermingsniveau en de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden, maar dat zij hun rechten ook aan een

KRW: E. Gawel, W. Köck e.a. ‘Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden.

Regelung’, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Raktorsicherheit, Texte 55/2014. In 2013 verscheen naar aanleiding van een bijeenkomst van het Europese netwerk van waterrechtjuristen een themanummer in JEEPL met bijdragen over de implementatie in Duitsland, Portugal en Nederland: M. Reese, ‘Application of the Cost Recovery Principle on Water Services in Germany’, JEEPL, (2013), 355-377; P.E. Lindhout, ‘Application of the Cost Recovery Principle on Water Services in the Netherlands’, JEEPL, 10(4), 309-332; A. Aragao, ‘Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal’, JEEPL, 10(4), 333-354.

24 OESO, *Water governance in the Netherlands, Fit for the future?*, Paris 2014.

onafhankelijke rechter voor kunnen leggen.²⁵ In dit kader is een arrest van het Hof van Justitie van de EU relevant, ook al gaat die over de Nitraatrichtlijn en niet de KRW. Het Hof oordeelt dat zowel natuurlijke personen als publieke en private rechtspersonen voor de rechter moeten kunnen vragen om aanpassing van het nitraatactieprogramma als de norm van 50 mg/l nitraat wordt of kan worden overschreden. Artikel 5 lid 4 en 5 Nitraatrichtlijn heeft rechtstreekse werking en ook het overschrijden van de discretionaire bevoegdheid moet aan de rechter kunnen worden voorgelegd.²⁶

In Nederland oordeelt van oudsher de bestuursrechter over de meeste omgevingsrechtelijke geschillen. Dit is een toegankelijke, goedkope rechtsgang die open staat voor belanghebbenden. Het is echter een opmerkelijke ontwikkeling dat de Nederlandse overheid enerzijds investeert in participatie bij de waterplanbesluitvorming en anderzijds de burger steeds minder bestuursrechtelijke rechtsbescherming biedt, onder meer door zo weinig mogelijk gebruik te maken van beleidsinstrumenten waar bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open staat, zoals dat geldt voor plannen en algemene regels. Gelukkig biedt het Europese recht ook op dit terrein een minimumbeschermingsniveau. In Nederland staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen stroomgebiedbeheerplannen (waterplannen van Rijk, provincie of waterschap) of algemene regels (zoals die welke de vergunningplicht vervangen) en kan slechts tegen concrete besluiten (peilbesluiten, vergunningen, projectbesluiten voor de aanleg of verbetering van waterstaatswerken) beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Er zijn echter steeds minder besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat en die trend wordt onder de Omgevingswet nog versterkt. Nu de doorwerking van kwaliteitseisen slechts is voorzien naar waterplannen, leidt dit tot een indirecte koppeling tussen kwaliteitseisen en vergunningverlening. Dat lijkt in strijd met het Europese recht, maar de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State heeft zich daar nog niet expliciet over uitgelaten. Deze vraag zou aan de Afdeling voorgelegd kunnen worden bij bijvoorbeeld een handhavingsverzoek van een activiteit die wordt gereguleerd door middel van voorschriften in algemene regels.

25 M. Wiering & M. Winnubst, 'Waterbeheer en participatie, een bijzondere en ongemakkelijke relatie', in: H. Havekes, D. van der Molen, M. van Rijswijk & W. Wensink (red.), *Over Waterkwaliteit gesproken..., Verleden, Heden, Toekomst*, KNW 2021, p. 196-212; S. Akerboom & H.F.M.W. van Rijswijk, (2020), 'Participeren moet je leren', in: Ch.W. Backes, E.H.P. Brans & H.K. Gilissen (red.), *2030: het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland* (p. 317-343). Den Haag: Boom Juridisch 2020; M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet', *Recht der Werkelijkheid* 2019-2, 22-43; A. Keessen, L. Van Daalen & A. van Buuren, 'Participatie in watermanagement: goed voorbeeld doet volgen?', *Nederlands Juristenblad*, 89(30), 2117-2124, zie voor een rechtsvergelijkend perspectief: L. Squintani & H. Schoukens, 'Towards equal opportunities in public participation in environmental matters in the European Union', in: L. Squintani e.a. (red.), *Managing Facts and Feelings in Environmental Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019.

26 HvJEU 3 oktober 2019, nr. C-197/18, AB 2020/337, m.nt. Van Rijswijk.

11.5 INHOUD, AARD EN UITLEG VAN DE VERPLICHTINGEN

11.5.1 Algemeen

De KRW schrijft een zesjaarlijkse plancyclus voor in de vorm van verplichte stroomgebiedbeheerplannen (art. 13), waarbij er een cyclische relatie wordt gelegd tussen 1) het vaststellen van stroomgebieden, stroomgebiedsdistricten met passende autoriteiten; 2) het vaststellen van doelen (art. 1, 4 en 16); 3) de beoordeling van de staat van de stroomgebieden en de impact van de verschillende menselijke activiteiten (art. 5), en 4) de maatregelen die worden genomen om aan de doelen te voldoen (art. 11). Op basis van monitoring die inzicht dient te geven in de toestand van het water, mogelijke negatieve of positieve trends, de oorzaak van de mogelijke waterkwaliteits- of kwantiteitsproblemen en de effectiviteit van de maatregelen worden de plannen en maatregelenprogramma's aangepast. Door deze cyclische benadering kunnen voor alle aspecten die van invloed zijn op de watertoestand tussentijdse aanpassingen worden gedaan. Dit is onder meer nodig om te kunnen voldoen aan het beginsel dat vervuiling bij de bron wordt aangepakt, het preventiebeginsel en het beginsel dat kosten van waterdiensten moeten worden teruggewonnen (art. 9). Het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel vereist dat lusten en lasten billijk worden verdeeld en het transparantiebeginsel vereist dat duidelijk is waar de keuze voor de te nemen maatregelen en de kostenverdeling op is gebaseerd. De stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's dienen niet alleen te garanderen dat aan de doelstellingen zal worden voldaan, maar ook dat de gekozen verdeling, instrumenten en maatregelen voldoen aan deze beginselen.

Doelen en normen worden door de EU en de lidstaten gezamenlijk of door de lidstaten individueel vastgesteld. Daardoor kan beter aangesloten worden bij lidstaatspecifieke omstandigheden en ambities.

11.5.2 Algemene doelstellingen

Artikel 1 KRW geeft de algemene doelstellingen van de richtlijn weer:

‘Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;

- b) duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn;
 - c) verhoogde bescherming en verbetering van het aquatische milieu worden beoogd, onder andere door specifieke maatregelen voor de progressieve vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire stoffen en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen;
 - d) wordt gezorgd voor de progressieve vermindering van de verontreiniging van grondwater en verdere verontreiniging hiervan wordt voorkomen;
 - e) wordt bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte,
- en dat zodoende bijdraagt tot
- de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water;
 - een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater;
 - de bescherming van territoriale en mariene wateren;
 - het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en te elimineren, door communautaire maatregelen uit hoofde van artikel 16 lid 3 tot stopzetting of geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen, om uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedragen.⁷

Uit de doelstellingen van artikel 1 blijkt dat expliciet is gekozen voor een ecosysteembenaadering en duurzame bescherming voor de lange termijn.

11.5.3 Milieudoelstellingen

De specifieke milieudoelstellingen uit de KRW zijn complex, gelaagd en lastig te doorgronden. Artikel 4 KRW stelt (markering door auteur):

- ‘1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:
 - a. voor oppervlaktewateren

- i. leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter **voorkoming van achteruitgang** van de toestand van alle oppervlaktelichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;
 - ii. **beschermen, verbeteren en herstellen** de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
 - iii. beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
 - iv. leggen de lidstaten overeenkomstig artikel 16, leden 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 te beëindigen, onverminderd de voor de betrokken partijen relevante internationale overeenkomsten van artikel 1;
- b. voor grondwater
- i. leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken en de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel, en onder voorbehoud van de toepassing van artikel 11, lid 3, onder j);
 - ii. beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede grondwatertoestand overeenkomstig de bepalingen van bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen overeen-

komstig lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel en onder voorbehoud van toepassing van artikel 11, lid 3, onder j));

- iii. leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteiten om te buigen, teneinde de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen.

Maatregelen gericht op de ombuiging van de stijgende tendens worden ten uitvoer gelegd overeenkomstig artikel 17, leden 2, 4 en 5, waarbij rekening wordt gehouden met de van toepassing zijnde normen van de relevante communautaire wetgeving, onder voorbehoud van toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8 van dit artikel;

- c. voor **beschermde gebieden**
 - uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn voldoen de lidstaten aan alle normen en doelstellingen, voorzover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld.
2. Wanneer meer dan een van de doelstellingen van lid 1 betrekking heeft op een bepaald waterlichaam, is de strengste van toepassing.⁷

Artikel 4 lid 3 biedt lidstaten de mogelijkheid oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aan te merken onder bepaalde voorwaarden. Nu de Waddenzee als natuurlijk waterlichaam is aangemerkt wordt deze mogelijkheid uit de KRW hier niet verder toegelicht.

Uit de milieudoelstellingen kan worden afgeleid dat er zowel een **verslechteringsverbod** geldt (geen achteruitgang in KRW-terminologie) als een **verbeterdoelstelling**. Dit is ook door het Hof van Justitie van de EU bevestigd.²⁷

Over de exacte betekenis van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 KRW, waarin de milieudoelstellingen zijn opgenomen, bestond en bestaat onduidelijkheid. Van Kempen heeft gedetailleerd in kaart gebracht hoe elk van de milieudoelstellingen kan worden gekwalificeerd: als resultaats- of inspanningsverplichting.²⁸ Het valt op dat het Hof

²⁷ Zie toegesplitst op grondwater: HvJEU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick & K. Bastmeijer. Zie voor de ecologische doelstellingen voor oppervlaktewater: HvJEU 1 juli 2015, nr. C-461/13, AB 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick.

²⁸ J.J.H. van Kempen (2012), 'Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law: An Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive', *Journal of Environmental Law*, 24(3),

van Justitie die terminologie niet hanteert, maar spreekt over ‘bindende verplichtingen in iedere fase van de besluitvorming’. Ook heeft het Hof in het Weser-arrest aangegeven dat de normen voor alle wateren gelden en ondanks dat het Hof het woord ‘resultaatsverplichting’ niet gebruikt, is duidelijk dat dat wel het karakter van de uit de KRW voortvloeiende verplichting van artikel 4 is, voor zover dat in de Weser-zaak ter discussie stond. Kenmerkend voor resultaatsverplichtingen zijn de termijnen waarbinnen de doelstellingen moeten worden gehaald en een stelsel met uitzonderingsbepalingen met strikte voorwaarden voor de toepassing ervan. Dat is ook in lijn met de kwalificatie van verplichtingen uit oudere (en deels vervallen) richtlijnen als resultaatsverplichting.

Waar heeft dit in Nederland toe geleid? In de eerste plaats is er veel discussie geweest over de vraag of de normen als resultaatsverplichtingen gezien moeten worden, of als inspanningsverplichtingen waarbij het met name gaat om het nemen van de afgesproken maatregelen. Nog steeds zijn waterkwaliteitseisen geformuleerd als richtwaarden, waarbij wel nauw wordt aangesloten bij de bewoordingen van de KRW en gelden deze alleen voor aangewezen waterlichamen. Overigens hanteren de meeste waterbeheerders dezelfde normen voor de niet-aangewezen wateren op grond van eigen beleid,²⁹ en werken de provincies aan een traject om doelen voor ‘overige’ of ‘niet-KRW-wateren’ vast te stellen. Dat is een wat ongelukkige terminologie, want de doelstellingen van de KRW zien op alle wateren. Dit onderscheid is daarmee niet in lijn met de KRW en doelen voor de niet-aangewezen waterlichamen mogen het bereiken van de KRW-doelen voor alle wateren niet in de weg staan. Ook de doorwerking naar andere beleidsterreinen – waar veel oorzaken van waterproblemen liggen – is zeer marginaal.

Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat niet ieder land hetzelfde met de toetsing aan de normen omgaat.³⁰ Na het Weser-arrest zijn naast Duitsland meerdere lidstaten zich gaan buigen over de vraag of per project of vergunde activiteit aan de normen van de KRW moet worden getoetst. In Nederland worden alleen de waterbeheerplannen gerelateerd aan de KRW-normen via de juridische constructie van het ‘rekening houden met’. Of dat voldoende is, is nog niet bij de Nederlandse rechter ter discussie gesteld. Wel heeft de

499-533.

29 Keessen, A.M., J.J.H. van Kempen & H.F.M.W. van Rijswick, *Verantwoordelijkheden van en risico's voor waterschap Vallei en Eem bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, in het bijzonder met betrekking tot de aanleg van ecologische verbindingszones en de bestrijding van diffuse bronnen van verontreiniging*. Advies in opdracht van Waterschap Vallei en Eem. Leusden 2010; Rijswick, H.F.M.W. van & A.M. Keessen, *De realisatie van de ecologische doelen van de KRW bij veranderde prioriteitsstelling en financiering*, 2011.

30 Reese, M., N. Bedtke, E. Gawel, B. Klauer, W. Köck & S. Möckel, *Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise: Rechtliche, organisatorische und fiskalische Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens*. Nomos Verlagsgesellschaft 2018. Zie voor een internationale vergelijking: Special issue van het Tijdschrift *Sustainability* (www.mdpi.com/journal/sustainability/special_issues/Water_Law). Zie voor een rechtsvergelijking met Duitsland bijvoorbeeld: Starke, J.R. & H.F.M.W. van Rijswick, ‘Exemptions of the EU Water Framework Directive Deterioration Ban: Comparing Implementation Approaches in Lower Saxony and The Netherlands’, *Sustainability*, 13(930). <https://doi.org/10.3390/su13020930>.

ABRvS al geoordeeld dat het onvoldoende is normen neer te leggen in beleid, omdat dit hoort te geschieden in bindende wettelijke regels.³¹ Naar aanleiding van het Weser-arrest ziet men dat de praktijk ook bij concrete besluitvorming steeds duidelijker toetst aan KRW-doelstellingen en -normen, maar dit is nog niet helemaal als zodanig in het wettelijk systeem vertaald. Mogelijk dat dit onder de Omgevingswet beter wordt geïmplementeerd.

11.5.4 Geen achteruitgang

Er bestaat nog geen volledige duidelijkheid over het begrip ‘geen achteruitgang’ uit artikel 4 KRW. Het Hof van Justitie van de EU geeft in het Weser-arrest meer inzicht in de wijze waarop het ‘geen achteruitgang’-beginsel moet worden uitgelegd. In de tekst van het arrest zelf valt te lezen dat iedere achteruitgang in strijd is met het ‘geen achteruitgang’-beginsel en dat dit niet slechts het geval is als een heel waterlichaam in een slechtere toestand komt, maar ook als een van de toestandsklassen achteruitgaat. Indien een waterlichaam al in de slechtste toestand is, dan is iedere achteruitgang in strijd met het beginsel van geen achteruitgang. In het dictum van het arrest lijkt er toch enige ruimte te worden geboden voor een wat coulantere benadering, die ook beter aansluit bij de Nederlandse praktijk.

De ABRvS heeft het Nederlandse beleid dat uitgaat van het feit dat er geen sprake is van achteruitgang als er minder dan 1% van het waterlichaam in kwaliteit achteruitgaat (de 1%-regel) in stand gelaten in de bekende RIF-10-uitspraak, waar de watervergunning werd getoetst aan de KRW-normen en het Beheer- en ontwikkelplan voor rijkswateren 2016-2021.³² Deze gehanteerde methodiek geldt ook voor de Waddenzee.

Recent heeft het Hof geoordeeld in een zaak waarin prejudiciële vragen zijn gesteld door de hoogste Franse bestuursrechter De vraag daar betreft de kwestie of ook een tijdelijke achteruitgang niet kan worden toegestaan, zelfs als er op de langere termijn geen achteruitgang plaatsvindt. Het Hof oordeelt dat zelfs een tijdelijke achteruitgang onder het verbod van achteruitgang valt. Dit kan grote consequenties hebben voor de uitleg van de KRW. Overigens geeft het Hof aan dat voor maatregelen die noodzakelijk zijn om aan de verbeteringsdoelstelling te voldoen weliswaar sprake kan zijn van een tijdelijke achteruitgang, maar dat daarvoor een beroep op de uitzondering van artikel 4 lid 7 KRW kan worden gedaan.³³

Het jaar 2009 kan worden beschouwd als startpunt voor het meten van achteruitgang. Die datum is een aannemelijk referentiepunt, omdat vanaf 2004 de kenmerken van het

31 ABRvS 9 december 2020, AB 2022/39, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick.

32 ABRvS 13 juni 2018, nr. 201703571/1/A1, AB 2018/256, m.nt. HvR.

33 HvJEU 5 mei 2022, nr. C-525/20, AB 2022/259, m.nt. HvR, zie ook de Conclusie van A-G Rantos, 13 januari 2022, nr. C-525/20, Vereniging France Nature Environnement Tegen Premier Minister van Ecologische en Solidaire Transitie, verzoek van de Conseil d'État (Frankrijk) om een prejudiciële beslissing.

stroomgebiedsdistrict, de beoordeling van de milieueffecten van menselijke activiteiten en economische analyse van het watergebruik bekend dienden te zijn (art. 5 KRW) en de monitoringsprogramma's in 2006 operationeel dienden te zijn (art. 8 KRW). In 2009 dienden de stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's te zijn vastgesteld (art. 11 en 13 KRW) en de maatregelenprogramma's dienden in 2012 operationeel te zijn (art. 11 KRW). Vanaf 2009 is daarmee in beginsel duidelijk of er sprake is van achteruitgang.

11.5.5 *Verbeterdoelstelling*

In de tweede plaats dienen vanaf 2015 (het jaar dat het maatregelenprogramma op grond van art. 11 KRW operationeel moet zijn) de lidstaten alle wateren te beschermen, te verbeteren en te herstellen met de bedoeling uiterlijk eind 2027 een 'goede watertoestand' te bereiken (het verbeteringsvereiste, art. 4 lid 1 onder b punt ii KRW).

11.5.6 *Cumulatieve effecten*

Door de gekozen systematiek waarbij de nadruk ligt op het bereiken van een goede toestand van alle wateren ligt de nadruk op het effectgerichte spoor. De KRW schrijft in artikel 10 een gecombineerde aanpak van bron- en effectgerichte maatregelen voor, met het uiteindelijke doel de goede toestand van water te bereiken. Dat betekent dat cumulatieve effecten – die immers van invloed zijn op de daadwerkelijke toestand van het water – integraal meegenomen dienen te worden bij het nemen van maatregelen. Hoe lidstaten rekening houden met cumulatieve effecten wordt aan de lidstaten gelaten.

11.5.7 *Uitzonderingen*

De KRW biedt in artikel 4 (lid 4 tot en met 9) diverse mogelijkheden voor uitzonderingen op het strikte beschermingsregime. Deze variëren van termijnverlenging tot (tijdelijke) doelverlaging en uitzonderingen in verband met onder meer 'andere duurzame ontwikkelingen'. Het moet worden opgemerkt dat ieder gebruik van een uitzondering aan strikte voorwaarden is gebonden en dat toepassing van zowel de milieudoelstellingen als de uitzonderingen niet mag leiden tot het niet halen van doelen in andere delen van het stroomgebied én niet mag leiden tot een lager beschermingsniveau dan onder de 'oudere' generatie richtlijnen (art. 4 lid 8 en 9). De flexibiliteit die de KRW biedt, mag daarmee niet leiden tot een lager beschermingsniveau. Uitzonderingen in artikel 4 lid 4 tot en met 9 KRW:

4. De in lid 1 gestelde **termijnen** kunnen met het oog op het gefaseerde 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:
 - i. de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
 - ii. de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;
 - iii. 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 stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;
 - c. verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;
 - d. in het stroomgebiedsbeheersplan 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 stroomgebiedsbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.
5. De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen **minder strenge milieudoelstellingen** vaststellen dan in lid 1 worden voorgeschreven, wanneer die lichamen in een zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetaast 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 brengen;
- 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 aangeaste waterlichaam;
 - d. de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst.
6. 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 brengen;
 - 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 stroomgebiedsbeheersplan 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, en
- e. in de volgende bijwerking van het stroomgebiedsbeheersplan 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.
7. 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, of 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 stroomgebiedsbeheersplan 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, en
 - 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.
8. 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 stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert

of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoor-
schriften op milieugebied.

9. 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.’

Zoals de tekst laat zien, kent de KRW verbeteringsverplichtingen en een verbod op achteruitgang met een duidelijke termijn in samenhang met een gedetailleerd stelsel van uitzonderingen. Dat duidt normaliter op het karakter van resultaatsverplichtingen. In de jurisprudentie heeft met name de uitzondering van artikel 4 lid 7 ter discussie gestaan. Dat was het geval in de Wezer-zaak (zie paragraaf 11.5.4) waar het ging om het verdiepen en verbreden van de rivier de Wezer in Duitsland, zodat er grotere schepen de haven van Bremen kunnen bereiken, maar ook in de Schwarze Sulm-zaak. De laatste zaak betrof de vraag of de toestand van de rivier de Schwarze Sulm achteruit mocht gaan (van zeer goed naar goed) vanwege de aanleg van een waterkrachtcentrale, waarmee duurzame energie kon worden opgewekt.³⁴ Het Hof oordeelt dat de lidstaten beoordelingsvrijheid hebben bij de vaststelling van een hoger openbaar belang, waardoor doelen later of niet gehaald worden of een goede toestand achteruitgaat en geeft aan dat de verduurzaming van de energievoorziening zo’n hoger openbaar belang is. Vanzelfsprekend dient zo’n beroep op artikel 4 lid 7 KRW net als elk beroep op een uitzonderingsbepaling wel per waterlichaam goed onderbouwd en gemotiveerd te worden.

Onzekerheid over het kunnen bereiken van de doelen heeft EU-breed geleid tot royaal gebruik van uitzonderingsbepalingen, in het bijzonder de termijnverlenging tot 2027. In Nederland is aanvankelijk gekozen voor het opnemen van slechts die maatregelen in waterplannen waarvan wordt verwacht dat ze ook uitgevoerd kunnen worden.³⁵ Deze keuze hangt samen met de opgave waar Nederland nog voor staat om aan alle KRW-doelen te kunnen voldoen, de maatschappelijke kosten die daarmee gemoeid zijn, en de afhankelijkheid van maatregelen op andere beleidsterreinen zoals de transitie die nodig is voor de landbouw. En wellicht spelen er ook nog restjes angst na de implementatie van de luchtkwaliteitseisen voor resultaatsverplichtingen ten aanzien van het behalen van de

34 HvJEU 4 mei 2016, nr. C-346/14, AB 2016/242, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick, ‘Towards a good ecological status? The prospects for the third implementation cycle of the EU Water Framework Directive in the Netherlands’, *Water* 2022, accepted, in press.

35 Dat gold voor de eerste planperiode (A.A.H. Smit, C. Dieperink, P. Driessen & H.F.M.W. van Rijswick, *Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen, Kaderrichtlijn water en Natura 2000*, Universiteit Utrecht, onderzoeksrapport, oktober 2008 en ook voor de tweede planperiode. Onduidelijk is nog hoe dit door zal werken in de derde generatie SGBP’en en of al beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging.

doelen. Die laatste angst is echter onterecht, want de KRW biedt meer uitzonderingsbepalingen dan voorheen, óók voor de situatie dat de ecologische maatregelen niet het gewenste resultaat hebben,³⁶ of als er vanwege van hoger openbaar belang maatregelen noodzakelijk zijn die het tijdig bereiken van de doelen in de weg staan. Vanzelfsprekend moet dan wel aan de strenge voorwaarden die gepaard gaan met een beroep op een uitzondering worden voldaan.

Uit de regeringsnota ‘Pragmatische implementatie van de KRW’ bleek al dat Nederland kiest voor een maximaal gebruik van termijnverlengingen, en momenteel speelt de discussie of er al gekozen moet worden voor gebruik maken van de mogelijkheid de doelen te verlagen. Voorsnog wordt er duidelijk een bestuurlijke keuze gemaakt in te zetten op het op tijd halen van de doelen. Uit een ex ante evaluatie voor de derde planperiode blijkt dat waarschijnlijk niet alle doelen worden gehaald, maar ook dat waterbeheerders betrekkelijk optimistisch zijn.³⁷ Er vindt eveneens een onderzoek plaats naar hoe om te gaan met de KRW na 2027 als ook de derde planperiode afgelopen is en de doelen in beginsel bereikt moeten zijn.³⁸

11.5.8 Maatregelenprogramma’s

De doelen dienen bereikt te worden door middel van maatregelen die worden opgenomen in een maatregelenprogramma (art. 11). Het maatregelenprogramma kent zowel verplichte basismaatregelen als aanvullende maatregelen en bevat mede de maatregelen die op grond van andere richtlijnen dienen te worden genomen, zoals op grond van de Zwemwaterrichtlijn (76/160/EEG), de Vogelstandrichtlijn (79/409/EEG)(1), de Drinkwaterrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/83/EG, de Richtlijn zware ongevallen (Seveso-richtlijn) (96/82/EG)(2), de Milieueffectrapportagerichtlijn (85/337/EEG)(3), de Zuiveringsslibrichtlijn (86/278/EEG)(4), de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater (91/271/EEG), de Richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG), de Nitraatrichtlijn (91/676/EEG); de Habitatrichtlijn (92/43/EEG)(5) en de Richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EG, nu de RIE). Voor het ecosysteembeheer van de Waddenzee is deze integrale benadering van groot belang.

36 H.F.M.W. van Rijswijk, ‘De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen’, *Milieu en Recht* 2007, 394-406.

37 N. van Kats, C. Dieperink, M. van Rijswijk & L. de Senerpont Domis (2022), ‘Towards a Good Ecological Status? The Prospects for the Third Implementation Cycle of the EU Water Framework Directive in The Netherlands’, *Water*, 14(3), 486. <https://doi.org/10.3390/w14030486>.

38 Wuijts, S., H. Runhaar, M. van Rijswijk & P. Driessen, *Anticiperen op de KRW na 2027*, STOWA rapport 2022-46; Wuijts, S., H.F.M.W. van Rijswijk, P.P.P.J. Driessen & H.A.C. Runhaar, ‘Moving forward to achieve the ambitions of the European Water Framework Directive: Lessons learned from the Netherlands’, *Journal of Environmental Management*, 333(1 May 2023), 117424. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.117424>.

De basismaatregelen bevatten onder meer een prijstellingsbeleid (art. 9), maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen, maatregelen om drinkwaterbronnen te beschermen, een vereiste van voorafgaande regulering van lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen door diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken. Voor de Waddenzee eveneens bijzonder relevant zijn de verplichte maatregelen voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand (voor natuurlijke wateren zoals de Waddenzee). 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.

Artikel 11 lid 6 bepaalt dat ter uitvoering van de maatregelen uit hoofde van lid 3, de lidstaten alle passende stappen ondernemen opdat de verontreiniging van mariene wateren niet toeneemt. Onverminderd de bestaande wetgeving mag de toepassing van maatregelen uit hoofde van lid 3 in geen geval direct of indirect tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren leiden.

Van belang voor het concrete maatregelenprogramma is de relatie met monitoring. Artikel 11 lid 5 bepaalt dat wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de milieudoelstellingen voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, de lidstaten ervoor zorgen dat de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht, de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig worden herzien, dat de monitoringsprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld en dat eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen om de milieudoelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen. Indien deze oorzaken het resultaat zijn van redelijkerwijs niet te voorzien 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 maatregelen niet haalbaar zijn, onder voorbehoud van artikel 4 lid 6.

11.5.9 *Monitoring*

Artikel 8 reguleert de monitoring van de oppervlaktewatertoestand, de grondwatertoestand en beschermde gebieden en vereist dat de lidstaten zorg dragen voor de opstelling van programma's voor de monitoring van de watertoestand, teneinde een samenhangend

totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebiedsdistrict. De monitorprogramma's zien op het volume en niveau of snelheid van stroming, voor zover van belang voor ecologische en chemische toestand en het ecologische potentieel, en de ecologische en chemische toestand. Voor beschermde gebieden – zoals de Waddenzee – worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de afzonderlijke beschermde gebieden zijn ingesteld.

Bijlage V bij de KRW geeft meer inzicht in de soorten monitoring die zijn vereist en met welk doel de monitoring plaatsvindt. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen **toestand- en trendmonitoring** (onder 1.3.1) die met name een toezichthoudende functie heeft. Daarnaast vindt er op basis van Bijlage V onder 1.3.2 **operationele monitoring** plaats met als doel de toestand vast te stellen van de waterlichamen waarvan gebleken is dat ze gevaar lopen de milieudoelstellingen niet te bereiken en om uit de maatregelenprogramma's resulterende wijzigingen in de toestand van die lichamen te beoordelen. Dan kent Bijlage V onder 1.3.3 nog de **monitoring voor nader onderzoek** in het geval de reden voor een overschrijding niet bekend is, wanneer volgens de monitoring met het oog op toezicht de ingevolge artikel 4 voor een waterlichaam bepaalde doelstellingen wellicht niet worden bereikt en er nog geen operationele monitoring is ingesteld, om te achterhalen waarom één of meer waterlichamen de milieudoelstellingen niet bereiken, of om de omvang en het effect van een incidentele verontreiniging vast te stellen. De monitoring voor nader onderzoek dient om informatie te verschaffen voor de vaststelling van een maatregelenprogramma om de milieudoelstellingen te bereiken, en van specifieke maatregelen die nodig zijn om de gevolgen van incidentele verontreiniging te verhelpen.

Van belang voor de Waddenzee zijn de vereisten uit Bijlage V onder 1.3.5, waarin aanvullende monitoringsvoorschriften voor beschermde gebieden zijn opgenomen. Bepaald wordt dat de voorgaande voorgeschreven monitoringsprogramma's worden aangevuld om aan de volgende voorschriften ten aanzien van drinkwateronttrekkingspunten te voldoen. In het kader van dit onderzoek zijn de speciale regelingen voor beschermingsgebieden voor habitats en soorten meer relevant. Indien waterlichamen zulke gebieden vormen (zoals de Waddenzee), worden zij opgenomen in het bovengenoemde programma voor operationele monitoring indien volgens de effectbeoordeling en de monitoring met het oog op toezicht de kans bestaat dat de milieudoelstellingen uit artikel 4 niet worden bereikt. De monitoring wordt verricht om de omvang en het effect van elke relevante significante belasting van die lichamen en, zo nodig, de uit de maatregelenprogramma's resulterende veranderingen in de toestand van die lichamen te beoordelen. De monitoring wordt voortgezet totdat de gebieden voldoen aan de voorschriften met betrekking tot water van de regeling waarbij zij zijn aangewezen en de doelstellingen van artikel 4 zijn bereikt.

11.5.10 *Achterliggende beleidsdocumenten*

Op EU-niveau vindt door middel van intercalibratie afstemming tussen de lidstaten plaats. De Europese Water- en Mariene directeuren komen samen met de Europese Commissie bijeen in een informeel Water- en Mariene directeurenoverleg en coördineren en harmoniseren de implementatie van de KRW tussen de lidstaten. Zij ontwikkelen onder andere de Common Implementation Strategy (CIS) met bijbehorende richtsnoeren (guidance documents). Er zijn vele guidance documenten opgesteld.

11.5.11 *Effecten van klimaatverandering*

Klimaatverandering kan onder andere leiden tot overstromingen en watertekorten. Adaptatie aan klimaatverandering valt niet expliciet onder de doelstellingen van de KRW, maar het voorkomen van overstromingen en watertekorten wel (art. 1). Overstromingsrisicobeheer is geregeld in de Richtlijn overstromingsrisicobeheer.³⁹ Voor de aanpassing aan klimaatverandering indien er sprake is van effecten op aquatische ecosystemen dient primair gebruik gemaakt te worden van de instrumenten uit de KRW, alhoewel deze instrumenten bijna allemaal alleen gerelateerd zijn aan de milieudoelstellingen en niet aan de algemene doelstellingen. Door de systematiek waarbij het uiteindelijke doel is het bereiken van een goede toestand van alle wateren staat de effectiviteit van de gekozen maatregelen en het uiteindelijk bereiken van de doelen voorop. In de algemene doelstellingen wordt expliciet aandacht besteed aan de gevolgen van klimaatverandering. Artikel 1 onder e stelt dat de KRW beoogt een kader te bieden waarmee wordt bijgedragen aan

‘e) afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, en dat zodoende bijdraagt tot de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water; (...) en de bescherming van territoriale en mariene wateren.’

De voorspelde gevolgen van klimaatverandering maken daarmee een integraal deel uit van de doelstellingen van de KRW. Dat neemt niet weg dat klimaatverandering incidenteel tot extreme gevolgen leidt. Daarvoor biedt artikel 4 lid 6 (zie paragraaf 11.5.7) een mogelijkheid zich te beroepen op de uitzondering een tijdelijke achteruitgang van de watertoeestand toe te staan. Het moet dan gaan om omstandigheden die zich door overmacht of een natuurlijke oorzaak voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te

³⁹ Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

voorzien, waarbij met name extreme overstromingen of lange droogteperioden worden genoemd. Vanzelfsprekend kan gediscussieerd worden over de vraag of klimaatverandering een natuurlijke oorzaak betreft of wordt veroorzaakt door menselijk handelen. Dat is wellicht de reden dat er sprake moet zijn van enerzijds uitzonderlijke omstandigheden en dat anderzijds slechts een tijdelijke achteruitgang met bijbehorende vereisten waaraan moet worden voldaan, is toegestaan.

Naast de KRW is ook de EU Adaptatie Strategie relevant. Deze bevat geen wettelijke verplichtingen, maar kiest voor toepassing van bestaande regelgeving en informatie-uitwisseling, zodat lidstaten van elkaar kunnen leren hoe men zich het beste kan aanpassen aan de negatieve gevolgen van klimaatverandering. In de strategie is expliciet aandacht voor een versterkte inzet op het op grotere schaal uitvoeren van 'op de natuur gebaseerde oplossingen' (beter bekend als nature-based solutions), waarmee veerkrachtiger ecosystemen kunnen worden bereikt met aandacht voor een combinatie van ecologische, sociale en economische voordelen. Deze nature-based solutions zijn ook relevant voor de Waddenzee, nu de Adaptatiestrategie expliciet het beschermen en herstellen van waterrijke gebieden noemt. Ook de Europese Raad steunt de strategie en vanwege onder meer 'de fundamentele rol die duurzaam waterbeheer en gezonde water gerelateerde ecosystemen' spelen bij het bereiken van klimaatveerkracht. De strategie legt echter geen dwingende juridisch bindende verplichtingen op.

Ten slotte kan worden gewezen op de Europese Klimaatwet,⁴⁰ die ook enkele verplichtingen kent die relevant zijn voor de Waddenzee. Het gaat daarbij om verplichtingen tot 'voortdurende vooruitgang bij het vergroten van het vermogen tot aanpassing, het versterken van de veerkracht en het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering' (art. 4 lid 1), het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van adaptatieplannen (art. 4 lid 2), waarbij de Commissie zowel de collectieve voortgang beoordeelt, hetgeen van belang is voor een grensoverschrijdend gebied als de Waddenzee (art. 5 lid 1 onder b), als de individuele voortgang van lidstaten (art. 6 lid 1). Ook bij de Klimaatwet is de handhaafbaarheid en effectiviteit een punt van aandacht. Mochten de lidstaten onvoldoende maatregelen nemen en te weinig vooruitgang boeken, dan kan de Europese Commissie verdere maatregelen nemen op EU-niveau (art. 5 lid 3), een zogenaamde 'stok achter de deur', maar er bestaat ook de mogelijkheid de lidstaten niet rechtstreeks bindende 'openbare aanbevelingen te doen' (art. 6 lid 2). Lidstaten moeten wel rekening houden met de aanbevelingen, en gemotiveerd aangeven waarom ze geen gevolg geven aan eventuele aanbevelingen van de Commissie (art. 6 lid 3). Bij het opstellen van adaptatieplannen moet net

40 Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ('Europese klimaatwet'), PE/27/2021/REV/1, Pbeu L 243, 9 juli 2021, p. 1-17.

als op grond van artikel 14 KRW het publiek betrokken te worden bij het opstellen en uitvoeren van adaptatieplannen (art. 8).

11.5.12 *Correcte implementatie en handhaving*

Het succes en de effectiviteit van een richtlijn zoals de KRW staat of valt met een correcte implementatie, uitvoering of toepassing en handhaving. Vanwege de (destijds) vernieuwende ecosysteembenadering, de sterke nadruk op ecologie met de bijbehorende doelen die lastiger te verwezenlijken zijn dan de klassieke broningerichte aanpak van emissies en de stroomgebiedbenadering, en door de complexiteit van de KRW kampten de lidstaten met vele implementatievragen. Natuurlijk helpen de ontwikkelde *guidance* documenten de lidstaten, maar er blijven veel vragen over, ook voor lidstaten die in beginsel de KRW goed willen implementeren. Een instrument dat gebruikt kan worden om meer inzicht te krijgen in de exacte betekenis van de richtlijnverplichtingen is het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU. De uitleg die het Hof geeft aan een bepaalde lidstaat moet daarna door alle lidstaten worden gevolgd. Veel van de jurisprudentie die hierboven is besproken, betrof prejudiciële vragen die aan het Hof zijn gesteld.

Tegelijkertijd moet worden erkend dat niet alle lidstaten even ambitieus zijn in het implementeren van de KRW en dat economische belangen veelal prioriteit krijgen boven het beschermen van het ecosysteem. De KRW biedt ook ruimte voor die economische belangen. Dat kan niet bij het vaststellen van de doelen, maar in bepaalde gevallen kunnen economische belangen een rol spelen bij een beroep op uitzonderingsbepalingen.

Indien een lidstaat niet aan de KRW-verplichtingen voldoet, kan de Commissie een zaak aanhangig maken bij het Hof, waarna bij niet correcte implementatie een veroordeling volgt. Die kan gevolgd worden door het opleggen van een dwangsom. Relevant hierbij is dat de zaken die tot dusver door de Commissie aanhangig zijn gemaakt, zien op procedurele verplichtingen, plannen die niet aan de vereisten voldoen of een situatie dat er strijd optreedt met het verbod op achteruitgang.⁴¹ Pas na 2027 kan jurisprudentie worden verwacht over het niet bereiken van de (milieu)doelstellingen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de beperkte capaciteit die de Commissie heeft om zaken aanhangig te maken.

Ngo's kunnen een belangrijke rol spelen bij de handhaving, zowel op nationaal niveau (in zaken voor de nationale rechter die zien op vergunningverlening of handhaving) als op EU-niveau. In het laatste geval gaat het met name om het attenderen van de Commissie als

41 HvJEU 24 juni 2021, nr. C-559/19, AB 2022/28, m.nt. Bastmeijer en Van Rijswick (geen achteruitgang grondwatertoestand Doñana (Spanje)).

er sprake is van schendingen van EU-verplichtingen, zoals de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW.

Daarnaast kunnen lidstaten zelf de Commissie attenderen op schendingen van KRW-verplichtingen door andere lidstaten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het mechanisme uit artikel 12 KRW dat hiervoor is beschreven.

11.5.13 Beoordeling van de KRW als geschikt instrument ter bescherming van de Waddenzee

Uit de beschrijving van de KRW zoals hierboven uiteen is gezet, blijkt dat de KRW in beginsel een modern en effectief instrument is voor het beheer van de Waddenzee. Er is duidelijk gekozen voor een ecosysteembenadering op basis van internationaal stroomgebiedsbeheer. Beginselen spelen een belangrijke rol. Er zijn instrumenten voorhanden om de doelstellingen te bereiken en vanwege de nadruk op doelbereik (effectgerichte benadering) en strikt geformuleerde uitzonderingsbepalingen zouden de doelstellingen in beginsel bereikt moeten kunnen worden. Het cyclische proces van het steeds aanpassen van maatregelen op basis van monitoringsresultaten zorgt voor een adaptief beheer. Er is aandacht voor participatie, een prijsstellingsbeleid en effecten van klimaatverandering, terwijl tegelijkertijd ruimte wordt geboden voor nieuwe duurzame initiatieven. De integrale benadering waarbij maatregelen uit meerdere richtlijnen, waaronder die voor beschermde gebieden, in één maatregelenprogramma worden opgenomen is behulpzaam bij het bereiken van de doelen en de bescherming van ecosystemen. Primair is het succes van het KRW-regime echter afhankelijk van een goede implementatie en handhaving door de lidstaten en de samenwerking met bevoegde overheden op andere beleidsterreinen én de samenwerking met lidstaten (of niet-lidstaten) bij grensoverschrijdende stroomgebieden. De conclusie van de Commissie is dan ook dat de KRW ‘fit for purpose’ is en dat de nadruk moet liggen op uitvoering en handhaving.⁴²

Toch zijn er zorgpunten. Het is niet goed mogelijk voor lidstaten om strengere maatregelen te treffen waar het gaat om beleid dat volledig is geharmoniseerd op EU-niveau. Dat geldt bijvoorbeeld voor het stoffenregime, waaronder de toelating van chemische stoffen, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnen etc. vallen. De verontreiniging met medicijnresten en opkomende nieuwe stoffen kan onvoldoende worden gereguleerd met de KRW. Het risico bestaat dat de KRW achter gaat lopen op nieuwe ontwikkelingen en verontreinigingen.

⁴² Zie https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/ en het Study report FC WFD and FD_Final_report_TRI_TEC6327EU.pdf.

11.6 NEDERLANDSE IMPLEMENTATIE VAN DE KRW

11.6.1 *Inleiding*

In bovenstaande beschrijving van de KRW is hier en daar al aangegeven hoe de implementatie in Nederland plaatsvindt. Voor de Waddenzee geldt als doel voor het waterbeheer om het watersysteem robuust en veerkrachtig te maken, zodat het ecosysteem gezond is, de gevolgen van klimaatverandering opgevangen kunnen worden en anderzijds de Waddenzee duurzaam gebruikt kan worden door de mens. Op dit moment is dat echter nog niet het geval. Het ecosysteem is uit balans door de afsluiting van de Zuiderzee en Lauwerszee en de aanleg van dijken. De druk op het ecosysteem door baggeren, (schelpdier)visserij, recreatie, havenactiviteiten, zandsuppleties en grondstofwinning neemt eerder toe dan af. Er is steeds minder rust, dynamiek en duisternis. Het aantal broedvogels en grote vissen neemt af en de functie van de Waddenzee in het internationale natuurnetwerk kan steeds minder goed worden vervuld.⁴³ Ook de Waddenzee valt binnen het beschermingsregime van de KRW.⁴⁴ Voor alle feitelijke informatie wordt verwezen naar het KRW-factsheet Waddenzee.⁴⁵ Ondanks dat dit ziet op de planperiode 2015-2021, worden geen grote veranderingen verwacht voor de nieuwe planperiode (2022-2027).

11.6.2 *Stroomgebiedbenadering en ecosysteembenadering*

De stroomgebiedbenadering sluit goed aan bij het Nederlandse waterbeheer, dat van oudsher waterstaatkundige eenheden als eenheid van beheer kent. De grote wateren, waaronder de Waddenzee, vallen onder beheer van het Rijk, meer in het bijzonder het agentschap Rijkswaterstaat. Voor die delen van het watersysteem die niet onder beheer van het Rijk vallen, zijn de verschillende waterschappen het bevoegde gezag.

Na 1985 is in Nederland beleid ontwikkeld waarin de sectorale aspecten van waterbeheer (waterveiligheid, waterkwantiteit/peilbeheer, waterkwaliteitsbeheer, zuiveringsbeheer, verdeling van grondwater) eerst beleidsmatig zijn geïntegreerd en later ook stapsgewijs in wetgeving, via een integratie van planvormen in de Wet op de waterhuishouding naar integratie in de Waterwet (2009). In het geldende regime op basis van de Waterwet vindt afstemming en coördinatie plaats met andere aanverwante beleidsterreinen. Inmiddels is sinds 1 januari 2024 de Omgevingswet van kracht waarin de Waterwet grotendeels

43 Factsheet verkenning grote wateren, 28 november 2017.

44 Zie: Factsheet KRW – Behorende bij Stroomgebiedbeheerplan SGBP2 2015-2021. factsheet_OW_80_Ministerie_van_Infrastructuur_en_Milieu_Rijkswaterstaat_2020-02-11-03-45-24 (1).

45 Factsheet KRW – Behorende bij Stroomgebiedbeheerplan SGBP2 2015-2021. factsheet_OW_80_Ministerie_van_Infrastructuur_en_Milieu_Rijkswaterstaat_2020-02-11-03-45-24 (1).

is worden geïntegreerd. Voor het beheer op basis van (deel)stroomgebieden zal dit naar verwachting weinig tot geen verschil gaan maken.

Integraal watersysteembeheer is nu het uitgangspunt van beleid, waarmee ook de ecologische doelen voor ecologie in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd.

11.6.3 Doelen en normstelling

De doelen van de KRW zijn overgenomen in de Nederlandse wetgeving, meer in het bijzonder in artikel 1.3 en 4.23 Omgevingswet. Die doelstellingen zijn:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c. de vervulling van de op grond van de Ow aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

De KRW-normen voor het waterbeheer worden vastgelegd in omgevingswaarden. Art. 2.15 Omgevingswet schrijft voor dat in ieder geval voor (o.a.) waterkwaliteit, zwemwaterkwaliteit en waterveiligheid per AMvB omgevingswaarden moeten worden vastgesteld. In het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt aan deze verplichting voldaan door het implementeren van de toepasselijke Europese richtlijnen, te weten: (o.a.) de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG), Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG), Richtlijn prioritaire stoffen (PbEU 2013, L 226/1) en de Zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG). Voor waterveiligheid moeten op provinciaal niveau twee omgevingswaarden verplicht worden vastgesteld. Decentrale overheden mogen omgevingswaarden ook op eigen initiatief opstellen, zodat zij lokale of regionale kwaliteitsambities kunnen realiseren. De omgevingswaarde moet dan wel bijdragen aan het doel van de Omgevingswet. Deze op eigen initiatief opgestelde omgevingswaarden mogen niet ruimer zijn dan de verplichte omgevingswaarden. Een omgevingswaarde hoeft niet het gehele ruimtelijke gebied (territorium) van het bestuursorgaan te bestrijken, men kan ook regionaal of lokaal differentiëren. Per omgevingswaarde wordt aangegeven of het een resultaatsverplichting, een inspanningsverplichting of een ander verplichting betreft. De omgevingsvisies en het nationaal en regionaal waterprogramma moeten er evenals het waterbeheerprogramma van de waterschappen moeten erop gericht zijn dat deze kwaliteitseisen in 2015 zijn bereikt, tenzij er een gerechtvaardigd beroep wordt gedaan op één van de uitzonderingen die artikel 4 KRW onder bepaalde voorwaarden toestaat.

De doorwerking van de milieukwaliteitsnormen middels een koppeling met waterplannen in plaats van een koppeling aan concrete projecten of besluiten roept de vraag op

of dit in overeenstemming is met het Weser-arrest. Een belangrijke bepaling in dit kader is het imperatief geformuleerde artikel 6.21 Waterwet, dat stelt dat een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1. Alvorens een vergunning wordt geweigerd, moet worden onderzocht of de vergunning kan worden verleend door er voorschriften aan te verbinden.

Zo'n verzekering dat er geen activiteiten plaatsvinden die het bereiken van de doelstellingen van de KRW in de weg staan, is er niet voor toestemming die is gebaseerd op algemene regels. Inmiddels worden onder het regime van de Omgevingswet de meeste activiteiten toegestaan op basis van algemene regels. Algemeen bekend is dat de huidige algemene regels die de waterkwaliteit beogen te beschermen onvoldoende stringent zijn om aan de verplichtingen van de KRW te voldoen. Extra belemmerende factor daarbij is dat nauwelijks rekening kan worden gehouden met cumulatieve effecten.

Afstemming met andere beleidsterreinen vindt plaats door middel van integrale omgevingsvisies, die mede worden ondertekend door betrokken ministers van aanpalende beleidsterreinen (onduidelijk is welke ministers dat precies zijn bij de huidige portefeuillevverdeling). Het moge duidelijk zijn dat integrale omgevingsvisies met als voorheen de medeondertekening van waterplannen door ministers van andere beleidsterreinen bepaald niet leidt tot het in acht nemen van de kwaliteitsdoelstellingen voor water in bijvoorbeeld het landbouwbeleid (bestrijdingsmiddelen, meststoffen), verkeer en vervoer, de bouw etc. Dat probleem wordt niet opgelost door de Omgevingswet.

11.6.4 Uitzonderingen

Het KRW-factsheet Waddenzee geeft aan dat als de toestand in 2021 niet aan de doelen voldoet (hetgeen inmiddels het geval is) een beroep moet worden gedaan op één van de uitzonderingsbepalingen van de KRW.⁴⁶ Voor een beroep op **fasering** van het doelbereik (art. 4.4) wordt opgemerkt dat het in de praktijk veel tijd kost voordat biologische parameters zich volledig hebben aangepast aan de nieuwe randvoorwaarden en daarom was al duidelijk dat de doelen in 2021 niet zouden worden gehaald. Men verwacht echter dat met de genomen en voorgenomen maatregelen in de verdere toekomst wel een goede biologische watertoestand bereikt kan worden. Daarbij wordt echter een voorbehoud gemaakt dat er onzekerheden zijn die ervoor kunnen zorgen dat doelen toch niet worden gehaald. Het gaat dan om verdere technische onhaalbaarheid, natuurlijke omstandigheden, grensoverschrijdende verontreiniging, nieuwe prioritaire stoffen of specifiek verontreinigende stoffen.

46 Zie ook: Factsheet Waterkwaliteit Waddengebied (Waddenacademie maart 2022): www.waddenacademie.nl/fileadmin/inhoud/pdf/04-bibliotheek/Factsheet_Waterkwaliteit_Waddengebied_2022-03.pdf.

Het Nederlandse beleid, dat ook geldt voor de Waddenzee, is dat er vooralsnog niet wordt overgegaan tot doelverlaging. Ook op de uitzonderingsgronden ‘Tijdelijke achteruitgang’ (art. 4.6 KRW) en ‘Nieuwe ontwikkelingen / nieuwe veranderingen in fysische omstandigheden van het waterlichaam’ (art. 4.7 KRW) wordt geen beroep gedaan.

11.6.5 *Toetsingskader voor vergunningverlening, implementatie van de gecombineerde aanpak uit artikel 10 KRW, geen achteruitgang*

Voor een correcte toepassing van zowel de gecombineerde aanpak zoals artikel 10 KRW die voorschrijft als van het verbod op achteruitgang is de emissie-immisietoets die bij de Nederlandse vergunningverlening wordt gehanteerd van groot belang. Daarom wordt daar wat dieper op ingegaan.⁴⁷

Het bevoegd gezag moet bij toetsing van aanvragen voor activiteiten twee toetsingskaders toepassen. In de eerste plaats is er het brongerichte toetsingskader op grond waarvan de emissie van verontreinigende stoffen vanuit een specifieke inrichting naar – in casu – de Waddenzee zo veel mogelijk moet worden voorkomen, en voor zover dat niet mogelijk is, moet worden beperkt door middel van het stellen van voorschriften. Daarnaast moet het bevoegd gezag beoordelen welke gevolgen een activiteit heeft voor de chemische en ecologische kwaliteit van de Waddenzee.

Het brongerichte toetsingskader onder de Omgevingswet maakt een onderscheid tussen activiteiten die in het Bal worden geregeld en activiteiten die in de waterschapsverordening worden geregeld. Vanwege de integrale benadering ziet de regulering niet alleen op bijvoorbeeld de lozingen van stoffen. De regulering van wateractiviteiten is gebaseerd op art. 4.23 Ow jo. het Bal. Het Bal regelt in de hoofdstukken H2, H3 t/m H5 lozingsactiviteiten afkomstig van milieubelastende activiteiten (Bal); in hoofdstuk 6 en 7 Bal wateractiviteiten m.b.t. rijkswaterstaatswerken; in hoofdstuk 16 Bal de wateronttrekkingsactiviteiten industrieel gebruik (waarbij het gaat om onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ en openbare drinkwatervoorziening) en in hoofdstuk 17 lozingsactiviteiten vanaf schepen. Regulering van activiteiten in het regionale watersysteem vindt daarnaast plaats in de waterschapsverordening op grond van art. 2.5 jo. 4.1 lid 1 Ow jo. art. 78 lid 1 jo. art. 2 lid 2 Waterschapswet. Het gaat dan om overige wateractiviteiten m.b.t. waterstaatswerken in beheer bij WS, maatwerkregels voor lozingsactiviteiten op regionaal water afkomstig van milieubelastende activiteiten (4.6 jo. 4.23 Ow). Bij de regulering van een lozingsactiviteit (6.1 Bkl) moet art. 10 KRW in acht worden genomen. Het gaat dan om de brongerichte

⁴⁷ Deze paragraaf bouwt voort op een advies over het toetsingskader voor lozingen Groothuijse, F., & van Rijswijk, H. (2022). Toetsingskader verlening, wijziging en intrekking lozingsvergunning. UCWOSL Utrecht University.

aanpak waaronder het voorschrijven van de beste bestaande technieken en de eis van voorafgaande regulering op grond van art. 11 lid 3 sub g Krw. Het voert te ver om hier de volledige systematiek voor het brongerichte spoor zoals dat geldt op grond van de Omgevingswet uit te werken.

Uit het Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM) en het *Handboek emissietoets 2019* volgen drie stappen⁴⁸ die het bevoegd gezag moet doorlopen bij de beoordeling van een aanvraag voor een lozingsvergunning, die achtereenvolgens betrekking hebben op de Bronaanpak, de Zuivering en de Immissietoets. In deze derde stap wordt beoordeeld of vanuit een waterkwaliteitsoogpunt een verdergaande bronaanpak en/of zuivering nodig is dan uit de eerste twee stappen volgt. Of dat nodig is, moet worden beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van de Waddenzee en de daarvoor geldende waterkwaliteitsnormen. Een activiteit waarmee voldaan wordt aan de eerste twee stappen (en dus aan BBT) kan desondanks tot gevolg hebben dat de geldende kwaliteitsnormen voor de Waddenzee worden overschreden of een bestaande overschrijding toeneemt. In dat geval moeten aanvullende bron- of zuiveringsmaatregelen worden voorgeschreven.

Het vereiste dat er geen achteruitgang optreedt in de toestand van wateren hangt nauw samen met de effectgerichte aanpak. Indien na toepassing van het brongerichte toetsingskader blijkt dat de activiteit niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Omgevingswet, moet de vergunning worden geweigerd. Het verbod van achteruitgang geldt ook als er een (rechtmatig) beroep is gedaan op de faserings- of de doelverlagingsuitzondering.

Voor *chemische waterkwaliteitseisen* geldt dat oppervlaktewateren in 2015 in een goede chemische toestand hadden moeten zijn. Voldoen aan de goede chemische toestand betekent dat in de Waddenzee wordt voldaan aan de maximale concentraties die ten aanzien van prioritaire stoffen zijn vastgesteld. Daarbij geldt *one out, all out*. Als de Waddenzee ten aanzien van één stof niet aan de chemische waterkwaliteitseis voldoet, voldoet de gehele Waddenzee niet. Ook mag er geen sprake zijn van achteruitgang in de toestandsklasse. Ten aanzien van de chemische kwaliteitseisen gelden er maar twee toestandsklassen: een oppervlaktewater voldoet wel of niet aan gestelde kwaliteitseis. Indien voor een bepaalde stof niet wordt voldaan aan een daarvoor geldende chemische kwaliteitseis, dan is iedere verdere overschrijding niet toegestaan.

Voor de *ecologische waterkwaliteitseisen* geldt dat de Waddenzee in 2015 in een goede ecologische toestand (GET) had moeten zijn (behoudens een beroep op een uitzondering). Omdat de Waddenzee is aangemerkt als natuurlijk waterlichaam, is de systematiek van het zogenaamde Goed Ecologisch Potentieel hier niet relevant. De ecologische toestand bestaat uit verschillende kwaliteitselementen (biologie, fysisch-chemisch (stoffen)

48 De eerste twee stappen volgen uit de ABM. De derde stap volgt uit het *Handboek immissietoets 2019*.

en hydromorfologie) met verschillende toestandsklassen (slecht, ontoereikend, matig, goed en zeer goed). De ecologische kwaliteitseisen zijn vastgesteld op nationaal niveau, conform de kaders die daarvoor in KRW zijn gesteld. Het verbod op achteruitgang geldt voor ieder kwaliteitselement afzonderlijk, wat betekent dat als een kwaliteitselement van de ecologische toestand van goed naar matig zou gaan, er sprake is van een niet toegelaten achteruitgang, ook al zou de Waddenzee als geheel niet in toestandklasse achteruitgaan. Als een kwaliteitselement zich al in de laagste toestandklasse bevindt, dan vormt iedere achteruitgang van dat element een ontoelaatbare achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam. Deze uitleg wordt door de ABRvS vooralsnog geacht in overeenstemming te zijn met de KRW en de uitleg die het Hof van Justitie van de EU geeft in het Wezer-arrest. In zaak C-525/20 (prejudiciële vragen Frankrijk) is uitgemaakt dat ook een tijdelijke achteruitgang onder het achteruitgangsverbod valt.

De chemische en ecologische kwaliteitseisen moeten door de beheerder van het oppervlaktewater (Rijkswaterstaat voor de Waddenzee) bij de vaststelling van hun beheerplannen en door het Rijk bij de vaststelling van hun strategische waterplan in acht worden genomen. Dat betekent dat de beheerder in zijn beheerplan moet aangeven welke maatregelen hij zal treffen om ervoor te zorgen dat waterkwaliteitseisen voor de Waddenzee op 22 december 2015 moesten zijn bereikt, tenzij in het beheerplan een gemotiveerd beroep wordt gedaan op één van de uitzonderingsgronden van artikel 4 KRW (fasering, doelverlaging, overmacht en voor het milieu gunstige projecten). Er is voor de Waddenzee een beroep gedaan op de uitzondering ‘termijnverlenging’.

Het was gebruikelijk dat in deze plannen ook andere doelstellingen of normen ten aanzien van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam worden opgenomen en bij de vergunningverlening worden betrokken. Dat is veranderd sinds de uitspraak van de ABRvS van 9 december 2020,⁴⁹ waarin de Afdeling oordeelt dat normen die betrekking hebben op de ecologische of chemische waterkwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en daarmee zien op de toestand van die waterlichamen ingevolge artikel 2.10 Wtw jo. artikel 5.1 lid 1 Wm *uitsluitend bij AmmB* kunnen worden vastgesteld als milieukwaliteitseisen. Dat beperkt de waterbeheerder in zijn mogelijkheden om los van in een AMvB neergelegde kwaliteitseisen aanvullende eisen te stellen aan de waterkwaliteit van in dit geval de Waddenzee. Daarnaast bestond er in de betreffende casus die handelde over vissterfte ten gevolge van een waterkrachtcentrale verwarring over de vraag of de gestelde norm voor vissterfte nu een emissienorm was of een effectgerichte kwaliteitsnorm. De uitleg die de Afdeling aan artikel 2.10 Wtw in deze uitspraak geeft, is in de literatuur kritisch ontvangen en heeft grote gevolgen voor praktijk van het waterbeheer. Bedacht moet bijvoorbeeld worden dat er voor veel nieuwe of opkomende stoffen nog geen wettelijke normen bestaan.

49 ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, *MenR* 2021/30, m.nt. S. Handgraaf en *AB* 2022/39, m.nt. Van Rijswijk, en J.J.H. van Kempen, ‘Actualiteiten waterrecht’, *MenR* 2021/48, par. 2.2.

Het bevoegd gezag voor de Waddenzee zal een aanvraag voor een omgevingsvergunning wateractiviteit moeten toetsen aan algemene beoordelingsregels wateractiviteiten rijkswaterstaatswerken (8.84 Bkl). Deze zien op a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; en c. het vervullen van (feitelijk aanwezige) maatschappelijke functies door watersystemen. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met waterprogramma's voor het betreffende krw-waterlichaam (hier betreft dit dan de Waddenzee, 8.84 lid 2 Bkl)

Voorts mag de verlening van een omgevingsvergunning wateractiviteit niet leiden tot het niet bereiken omgevingswaarden ter implementatie van Krw-doelstellingen (8.84 lid 3 jo. § 2.2.2 Bkl) of tot een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam (hier de Waddenzee, 8.84 lid 5 Bkl), tenzij beroep op een Krw-uitzondering wordt gedaan (8.84 lid 3 en 6 Bkl).

De beoordelingsregels zijn ook van toepassing op vergunningplichten voor wateractiviteiten welke zijn gereguleerd in de waterschapsverordening en die mogelijk gevolgen hebben voor het Krw-waterlichaam (5.30 Ow jo. 6.2 Bkl). Het bevoegd gezag moet op grond van het Wezer-arrest per kwaliteitselement beoordelen of de aangevraagde activiteit leidt tot een achteruitgang in toestandsklasse. Indien er sprake is van een achteruitgang in toestandsklasse van één van de kwaliteitselementen, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd, omdat er dan strijd zal ontstaan met het verbod van achteruitgang van de toestand van de Waddenzee. Als een kwaliteitselement zich reeds in de laagste klasse bevindt, dan betekent iedere achteruitgang van dat element een achteruitgang van de toestand van de Waddenzee, zodat het bevoegd gezag de vergunning zal moeten weigeren.⁵⁰

Het bevoegd gezag moet in het kader van de vergunningverlening bij het bepalen van de beste beschikbare technieken rekening houden met het *Handboek immissietoets 2019*, maar kan daar gemotiveerd van afwijken. Indien wordt afgeweken van het handboek moet worden gemotiveerd op welke andere passende wijze het bevoegd gezag de gevolgen van de activiteit (het handboek heeft betrekking op lozingen) op de kwaliteit van de Waddenzee beoordeelt.⁵¹ Overigens is van belang dat men niet kan afwijken van het handboek om een overschrijding van de waterkwaliteitsnormen of een achteruitgang van de toestand van de Waddenzee te vergunnen.

In het kader van het verbod van achteruitgang voorziet het handboek in een aanvullende immissietoets op grond waarvan voor elke activiteit wordt beoordeeld of een achteruitgang plaatsvindt. In het geval de achtergrondconcentratie in de Waddenzee de milieukwa-

50 HvJEU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswick.

51 Bijv. omdat een door het handboek voorgeschreven methodiek technisch niet goed uitvoerbaar is.

liteitseis al overschrijdt, waardoor het zich in de laagste toestand bevindt, mag volgens het handboek een lozing op het monitoringspunt niet leiden tot een aantoonbare verdere overschrijding van de milieukwaliteitseis. Daarmee is volgens het handboek gegarandeerd dat geen enkele verslechtering geconstateerd kan worden.⁵²

De ABRvS lijkt in haar uitspraak van 12 februari 2020 de toetsing van puntlozingen overeenkomstig het *Handboek immissie 2016*⁵³ in overeenstemming te achten met de eisen die de KRW daaraan stelt.⁵⁴

De ABRvS heeft tot nu toe geoordeeld dat het nationale toetsingskader voor lozingsvergunningen in overeenstemming met de eisen van de KRW en de uitleg die het Hof van Justitie van de EU daaraan geeft. Er kan nog discussie ontstaan over de reikwijdte van het begrip ‘project’ zoals dat in het Wezer-arrest werd gebruikt. Onduidelijk is of iedere en zo nee, welke toestemming (vergunning, algemene regels) ook onder het projectbegrip zoals het HvJ hanteert in het Wezer-arrest valt. Verder is onduidelijk wat de status van zorgplichten is: kunnen ze garanderen dat volledig aan de vereisten van de KRW wordt voldaan? In ieder geval is van belang dat voor de KRW en de relevante maatregelen op basis van richtlijnen die deel uitmaken van het KRW-regime dat de lozingen die niet (volledig) door de waterbeheerder worden gereguleerd en vergund een integraal deel uitmaken van het KRW-regime en toetsingskader en dus aan de KRW-vereisten moeten voldoen. Dat de waterbeheerders niet over alle bevoegdheden beschikken om aan de KRW-vereisten te voldoen, maakt dit niet anders, maar maakt de verantwoordelijkheden van andere overheden en bevoegde gezagen duidelijk.

11.7 CONCLUSIES

De KRW geeft in beginsel een goed beschermingsregime voor ecosystemen en dus ook voor de Waddenzee. De KRW is een complexe richtlijn, waarbij steeds meer duidelijk wordt wat de precieze betekenis is van de verschillende verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Zo dienen de effecten op de watertoestand per project beoordeeld te worden, zijn er twee afzonderlijke doelstellingen (bescherming en verbetering) en is ook een tijdelijke achteruitgang niet toegestaan, tenzij er een terecht beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan. Er worden concrete relaties gelegd met andere beleidsterreinen en de daarvoor geldende regelgeving. De doelen dienden in 2015 te zijn bereikt, maar dat bleek voor de meeste landen onhaalbaar. Er is dan ook ruim gebruik gemaakt van de mogelijkheid de termijn te verlengen tot 2027. Gevreesd moet worden dat ook in 2027 niet alle

52 Zie *Handboek immissie 2019*, p. 11.

53 Op dit punt bevat het *Handboek immissie 2019* geen wezenlijke wijzigingen.

54 ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:442, r.o. 6.1 t/m 6.5.

doelen zullen zijn behaald. Vooralsnog is het beleid echter dat het streven is de doelen wel te halen en nog niet uit te gaan van eventuele doelverlaging.