



1.1 INLEIDING

Het Nederlandse waterbeleid en de Nederlandse waterregelgeving worden in hoge mate bepaald door het Europese recht. Dit betekent dat Nederland op centraal niveau Europese richtlijnen correct moet omzetten en uitvoeren. De Nederlandse waterbeheerders - waaronder wij verstaan Rijk, provincie, waterschappen én gemeenten - zijn verantwoordelijk voor de uitvoering ervan. Zij moeten zich bewust zijn van de mogelijke consequenties van Europese regelgeving, want zij horen in hun besluitvorming rekening te houden met de Europeesrechtelijke eisen. Bijvoorbeeld bij het verlenen van vergunningen en ontheffingen, het vaststellen van peilbesluiten, het sluiten van waterakkoorden en het maken van plannen op centraal, provinciaal en waterschapsniveau. Daarnaast kunnen Europeesrechtelijke eisen van invloed zijn op feitelijke beheersmaatregelen zoals baggeren, overig onderhoud, muskusrattenbestrijding, doorspoelen en het aanbrengen van oeverbeschoeiingen.

Er kan sprake zijn van onjuiste uitvoering van Europese regelgeving. Dit is het geval als een richtlijn niet goed is geïmplementeerd en een decentrale overheid een besluit neemt op basis van deze incorrecte implementatie. Het kan ook voorkomen dat een richtlijn wel goed is geïmplementeerd, maar een decentrale overheid een besluit neemt dat in strijd komt met de richtlijn. Bij onjuiste uitvoering lopen overheden het risico dat door hen genomen besluiten worden vernietigd. Dit kan gebeuren als een direct-belanghebbende of een derde een beroep doet op onverenigbaarheid met Europese regelgeving.

Wanneer een besluit is genomen in strijd met richtlijnbepalingen, kan dit zowel voor de decentrale overheid (direct of via de rijksoverheid) als voor de rijksoverheid leiden tot aansprakelijkheid voor de daardoor ontstane schade. Dit betekent dat bij de implementatie en uitvoering van een richtlijn alle overheden die met die richtlijn te maken hebben, alert moeten zijn en na dienen te gaan of zij eigen taken en verantwoordelijkheden hebben bij de uitvoering van die richtlijn. Ook wanneer een richtlijn correct is geïmplementeerd, mogen de overheden de richtlijn niet uit het oog te verliezen, omdat de nationaalrechtelijke bepalingen in het licht van de Europese bepalingen dienen te worden geïnterpreteerd. Een voorbeeld daarvan in de watersfeer vormt het lozing-begrip.

1.2 DOEL EN REIKWIJDTE VAN DIT BOEK

Dit boek is een grondige herziening van het boek 'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer' dat verscheen in 2003. Sinds het verschijnen ervan hebben zich zo-

wel op het gebied van de Europese als nationale regelgeving veel nieuwe ontwikkelingen voorgedaan. Er zijn nieuwe richtlijnen tot stand gekomen of in voorbereiding, en het nationale omgevingsrecht wordt op dit moment grondig herzien. Een nieuwe Wet ruimtelijke ordening heeft het Staatsblad bereikt, evenals de Wet gemeentelijke watertaken. Bij het afronden van dit boek zijn bij de Tweede Kamer bovendien voorstellen ingediend voor de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Het doel van het boek is Nederlandse waterbeheerders inzicht te verschaffen in de consequenties van de Europese waterregelgeving en hen handvatten te bieden bij de toepassing van deze regelgeving in de praktijk. De handreiking is bedoeld voor decentrale waterbeheerders en de rijksoverheid, als beheerder van rijkswateren.

De volgende richtlijnen komen aan bod:

- De gevaarlijke stoffenrichtlijn (2006/11/EG of 76/464/EEG) met de bijbehorende dochterrichtlijnen met emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater, drinkwater (inclusief het product drinkwater), viswater, schelpdierwater);
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Grondwaterrichtlijn;
- Nitraatrichtlijn;
- Aanverwante richtlijnen: MER-richtlijn, Strategische MER-richtlijn, IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water, met de dochterrichtlijnen inzake grondwater en kwaliteitseisen voor oppervlaktewater;
- Hoogwaterrichtlijn;
- Kaderrichtlijn Mariene Strategie.

Op dit moment zijn voor de praktijk van het waterbeheer primair de reeds langere tijd bestaande richtlijnen van belang. Ook na het van kracht worden van de Kaderrichtlijn water blijft dat de komende jaren het geval. De huidige richtlijnen zullen namelijk niet allemaal geheel en direct vervallen. Een deel van de richtlijnen blijft geheel bestaan, een deel vervalt, een deel vervalt gedeeltelijk en dat allemaal op verschillende tijdstippen. De oude richtlijnen blijven na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water dus interessant voor de praktijk van het waterbeheer.

Daarnaast zijn er nieuwe richtlijnen bijgekomen. De Kaderrichtlijn Mariene Strategie is in deze uitgave opgenomen omdat ze relevant is voor de (nabije) toekomst, ook al zit ze nog in het Europese wetgevingstraject. Omdat de Kaderrichtlijn water en de Hoogwaterrichtlijn sterk de nadruk leggen op de stroomgebiedbenadering, is een apart hoofdstuk opgenomen over grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.

Voor de praktijk van het waterbeheer zijn ook richtlijnen van belang die niet direct met water te maken hebben. Het moderne Europese en nationale waterrecht kent immers een integrale aanpak en de verhouding van het waterrecht tot andere beleidsterreinen speelt daarbij een belangrijke rol. De verwachting is dat integraal waterbeheer zal leiden tot een verdergaande externe integratie. Om die reden zijn enkele richtlijnen in dit boek opgenomen, die niet specifiek liggen op het terrein van het waterbeheer. Het betreft de IPPC-richtlijn, de MER-richtlijn, de Strategische MER-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn. De Richtlijn milieuaansprakelijkheid wordt niet in een apart hoofdstuk besproken, maar komt aan de orde in het hoofdstuk over grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.

De beoordeling van de richtlijnen spitst zich toe op de rol van de waterbeheerders als bevoegd gezag. Dit betekent dat de positie van waterbeheerders als uitvoerder van activiteiten slechts in beperkte mate aan de orde zal komen, met name waar het gaat om de uitvoering van feitelijke maatregelen. Relevante vraagstukken die aan de orde zijn indien de waterbeheerder zelf aanvrager van besluiten is, blijven buiten beschouwing. Voorts wordt niet ingegaan op het financiële instrumentarium.

In de diverse hoofdstukken zijn aanbevelingen voor de waterbeheerders opgenomen, waarvan we hier alvast enkele noemen.

- Het verdient aanbeveling dat waterbeheerders het verantwoordelijke ministerie consulteren over de zelfstandige toepassing van rechtstreeks werkende bepalingen en de richtlijnconforme uitlegging van nationaal recht om rechtsongelijkheid te voorkomen.
- Na inwerkingtreding van de Wabo en de Waterwet dienen vergunningverleners op grond van de Wet milieubeheer zich bewust te zijn van de verplichting tijdelijke vergunningen te moeten verlenen indien er zwarte-lijststoffen op de riolering worden geloosd.

- De aanpassing van het mestbeleid - gedaan nadat Nederland door het Hof van Justitie was veroordeeld omdat niet aan de vereisten van de Nitraatrichtlijn werd voldaan - is een steun in de rug voor waterbeheerders en vergemakkelijkt de opgave die er bestaat om aan de eisen van de Kaderrichtlijn water te voldoen.
- In het kader van de Richtlijn stedelijk afvalwater wordt waterbeheerders aangeraden goed gebruik te maken van hun adviesbevoegdheden, omdat de praktische uitvoering van deze richtlijn met name op gemeentelijk niveau plaatsvindt. Om aan de eisen van de richtlijn te kunnen voldoen, is de waterbeheerder dus voor een groot deel afhankelijk van de maatregelen die op gemeentelijk niveau worden getroffen. Het gaat in het bijzonder om een actief gebruik van adviesbevoegdheden in het kader van de Wm-vergunningverlening, de vaststelling van algemene regels op grond van de Wet milieubeheer, de opstelling van gemeentelijke rioleringsplannen en de voorbereiding van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten.
- Bij de nieuwe Grondwaterrichtlijn is de mogelijkheid opgenomen zich te roepen op een uitzonderingsbepaling die het waterbeheerders makkelijker maakt maatregelen te treffen in het kader van de waterveiligheid, zoals in Nederland bijvoorbeeld is uitgewerkt in de PKB Ruimte voor de rivier.
- Bij grensoverschrijdende waterverontreiniging of overstromingsrisicobeheer verdient het aanbeveling op meerdere sporen tegelijk op te treden: bestuurlijk overleg, participatie in buitenlandse vergunning- en waar mogelijk en nodig rechtsbeschermingsprocedures en eventuele civielrechtelijke acties. Het verdient aanbeveling tijdens de steun van de rijksoverheid in te roepen én het kan in verband met juridische procedurele struikelblokken een groot voordeel zijn een private partij als partner te hebben, bijvoorbeeld een drinkwatermaatschappij of milieuoorganisatie.

1.3 OPZET VAN HET BOEK

Dit opzet van dit boek is vierledig. De vier delen lichten we hieronder kort toe.

Deel I: algemeen deel

In dit deel (hoofdstuk 2) worden de algemene juridische randvoorwaarden geschetst die het Europese recht stelt aan de implementatie en toepassing van de

richtlijnverplichtingen. Het deel mondt uit in een toetsingskader dat als leidraad is gehanteerd voor de beoordeling van de doorwerking van (water)richtlijnen in het Nederlandse recht. Bij de formulering van het toetsingskader wordt gebruik gemaakt van relevante literatuur, jurisprudentie en beleidsstukken over Europese waterregelgeving.

De bij dit deel behorende onderzoeksvragen zijn:

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

Deel II: Europese milieu- en waterrichtlijnen

In het tweede deel van het boek (hoofdstukken 3 t/m 21) worden de waterrichtlijnen en aanverwante milieurichtlijnen beoordeeld aan de hand van het geformuleerde toetsingskader. Ieder hoofdstuk begint met een bespreking van de verplichtingen die uit de besproken richtlijn voortvloeien. Deze wordt gevolgd door een beschrijving van de wijze waarop de richtlijn in het Nederlandse recht is omgezet.

Vervolgens wordt beschreven welke implementatieproblemen zich in Nederland voordoen of kunnen voordoen. Aan het eind van ieder hoofdstuk staat een beschrijving van uit de besproken richtlijn voortvloeiende verplichtingen voor de taken en bevoegdheden die aan waterbeheerders zijn toegekend.

Behalve bestaande richtlijnen, wordt in dit deel eveneens een aantal in voorbereiding zijnde richtlijnen besproken, waarvan wij verwachten dat ze binnen afzienbare tijd in werking treden. Vanzelfsprekend kan bij de bespreking van deze richtlijnvoorstellen niet hetzelfde stramien worden gevolgd als bij de reeds van kracht zijnde richtlijnen.

De bij dit deel behorende onderzoeksvragen zijn:

- a Welke algemene aandachtspunten, uitvoerings- en toepassingsproblemen worden gesignaleerd na toetsing van de richtlijnen en de implementatie daarvan in het Nederlandse recht aan het in deel I geformuleerde toetsingskader?
- b Welke concrete aanbevelingen kunnen ten aanzien van de toepassing van Europese waterregelgeving worden geformuleerd voor de uitvoeringspraktijk?

In deel II komen de volgende richtlijnen aan bod:

- hoofdstuk 3 Gevaarlijke stoffenrichtlijn (2006/11) en richtlijn 86/280
- hoofdstuk 4 Drinkwaterrichtlijn I (75/440)
- hoofdstuk 5 Drinkwaterrichtlijn II (98/83)
- hoofdstuk 6 Zwemwaterrichtlijn I (76/160)
- hoofdstuk 7 Zwemwaterrichtlijn II (2006/7)
- hoofdstuk 8 Viswaterrichtlijn (2006/44)
- hoofdstuk 9 Schelpdierwaterrichtlijn (2006/113)
- hoofdstuk 10 Grondwaterrichtlijn (80/68)
- hoofdstuk 11 Nitraatrichtlijn (91/676)
- hoofdstuk 12 Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271)
- hoofdstuk 13 IPPC-richtlijn (96/61)
- hoofdstuk 14 Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (79/409 en 92/43)
- hoofdstuk 15 MER-richtlijn (85/337)
- hoofdstuk 16 Strategische MER-richtlijn (2001/42)
- hoofdstuk 17 Kaderrichtlijn water (2000/60)
- hoofdstuk 18 Grondwaterrichtlijn nieuw (2006/118)
- hoofdstuk 19 Richtlijn milieukwaliteitsnormen oppervlaktewater (voorstel)
- hoofdstuk 20 Hoogwaterrichtlijn (2007/60)
- hoofdstuk 21 Kaderrichtlijn Mariene Strategie (voorstel)

Deel III: Grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer en nieuwe wetgeving

Deel III gaat dieper in op grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer en op de nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van de nationale wetgeving. Het betreft twee algemene hoofdstukken (22 en 23) waarvan wij menen dat ze het boek een meerwaarde geven. Om deze reden zijn ze aan deze herziene uitgave toegevoegd.

Het hoofdstuk Grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer is opgenomen, omdat de benadering die de nieuwe Europese waterrichtlijnen hebben, gebaseerd is op de stroomgebiedbenadering. Stroomgebieden zijn veelal grensoverschrijdend. Dat roept nieuwe juridische vragen op, die voor Nederland in het bijzonder van belang zijn gelet op de ligging aan het einde van vier grote stroomgebieden.

In deze herziene uitgave is eveneens een hoofdstuk opgenomen over nieuwe Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving, omdat deze wetgeving naar verwachting binnen afzienbare tijd in werking zal treden. Het wetsvoorstel voor een nieuwe Waterwet wordt vrij uitvoerig besproken, omdat deze wet grote

consequenties krijgt voor de praktijk van het waterbeheer. Negen bestaande waterwetten zullen na inwerkingtreding van de Waterwet vervallen. In het stuk over het wetsvoorstel Waterwet wordt eveneens aandacht geschonken aan de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening, waarbij voor zover relevant ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wordt besproken. Ten slotte is ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van belang voor het waterbeheer, ondanks dat de waterregelgeving niet in deze wet wordt geïntegreerd. Ook op deze wet wordt kort ingegaan.

Deel IV: Van theorie naar praktijk

Deel IV (hoofdstuk 24) bevat een doorwerking van het theoretische deel naar de praktijk van het waterbeheer. Hierin wordt in de eerste plaats een korte samenvatting gegeven van de wijze waarop Europeesrechtelijke verplichtingen kunnen doorwerken in de uitvoeringspraktijk. Vervolgens worden aan de hand van de onderscheiden taken en bevoegdheden van waterbeheerders de verplichtingen in kaart gebracht die voortvloeien uit de onderzochte richtlijnen.

Het deel wordt afgesloten met een overzicht van relevante richtlijnen per taak/bevoegdheid. Het onderzoek op basis waarvan dit boek werd geschreven, werd afgesloten in december 2007. Met ontwikkelingen na die datum kon slechts sporadisch rekening worden gehouden.

1.4 HET GEBRUIK VAN HET BOEK IN DE PRAKTIJK

Het vierde deel (hoofdstuk 24) van dit boek biedt een snelle en eenvoudige toegang tot de resultaten van dit boek, zonder dat bij elke vraag die zich voordoet het hele boek hoeft te worden gelezen. De benodigde informatie kan worden gevonden per taak van de waterbeheerder, of per wettelijke bevoegdheid.

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

1.4.1 Zoeken per taak van de waterbeheerder

In paragraaf 24.2 geven we per taak en bijbehorende relevante bevoegdheden van de waterbeheerder aan welke richtlijnen consequenties kunnen hebben voor de praktijk van het waterbeheer. Het gaat om de volgende taken en bevoegdheden:

- 1 Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer
 - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
 - peilbesluiten
 - waterakkoorden
 - vergunning ex artikel 24 Wwh
 - keur
 - feitelijke maatregelen
- 2 Waterkeringbeheer
 - plannen o.g.v. Wwk en de Deltawet
 - feitelijke maatregelen
- 3 Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer
 - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
 - algemene regels o.g.v. de Wvo
 - vergunning o.g.v. de Wvo
 - milieubeleidsplannen o.g.v. de Wm
 - provinciale milieuverordening o.g.v. de Wm
 - algemene regels o.g.v. de Wm
 - vergunningverlening o.g.v. de Wm
 - saneringsmaatregelen o.g.v. de Wbb
 - feitelijke maatregelen
- 4 Rioleringsbeheer
 - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
 - rioleringsplannen o.g.v. de Wm
 - vergunningverlening o.g.v. de Wvo
 - vergunningverlening o.g.v. de Wm
- 5 Grondwaterbeheer
 - waterhuishoudingsplannen en waterbeheersplannen
 - algemene regels o.g.v. de Gww
 - vergunningverlening o.g.v. de Gww
 - milieubeleidsplannen o.g.v. de Wm
 - provinciale milieuverordening o.g.v. de Wm
 - algemene regels en ontheffingen o.g.v. de Wbb
 - saneringsmaatregelen o.g.v. de Wbb

1.4.2 Zoeken per wettelijke bevoegdheid van de waterbeheerder

In paragraaf 24.3 geven we per wettelijke bevoegdheid en enkele veel voorkomende feitelijke maatregelen aan waar Europese richtlijnen mogelijk consequenties hebben voor de praktijk van het waterbeheer. Het betreft:

1 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding

- waterhuishoudingsplannen en beheersplannen
- peilbesluiten
- waterakkoorden
- vergunning
- feitelijke maatregelen

2 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering

- plannen
- feitelijke maatregelen

3 Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

- algemene regels
- vergunning

4 Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet

- algemene regels
- vergunning

5 Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer

- milieubeleidsplannen
- gemeentelijke rioleringsplannen
- provinciale milieuverordening
- algemene regels
- vergunning

6 Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming

- algemene regels
- sanering
- ontheffing

7 Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet

- keur
- ontheffing

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